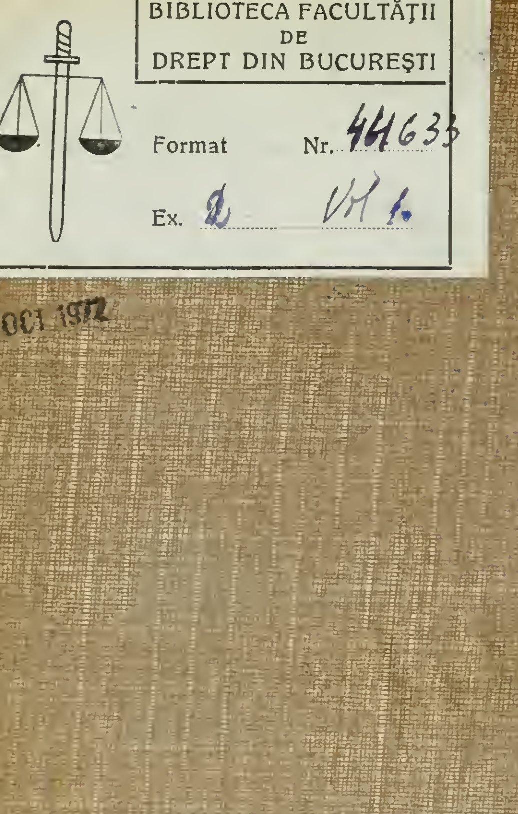



BIBLIOTECA FACULTĂŢII
DE
DREPT DIN BUCUREŞTI
Format
Nr.
Ex.




CENTRE CANADIEN
DE
DROIT COMPARE
LAW
RESEARCH CENTRE
CANADIAN AND FOREIGN



LE

# GOUVERNEMENT

## DE L'ANGLETERRE

TOME PREMIER

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
Fondée par **M. BOUCARD** et **G. JÈZE**
publiée sous la direction de
**Gaston JÈZE**, professeur agrégé à l'Université de Paris

# LE GOUVERNEMENT DE L'ANGLETERRE

PAR

**A. LAWRENCE LOWELL**

PROFESSEUR DE SCIENCE POLITIQUE A L'UNIVERSITÉ HARVARD

TRADUCTION FRANÇAISE

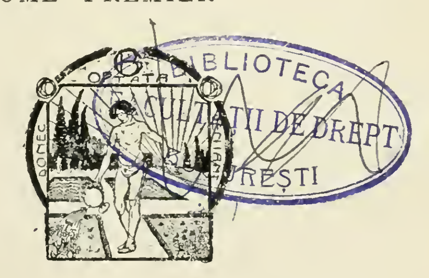
PAR

**A. NERINCX**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN



## TOME PREMIER




PARIS (v<sup>e</sup>)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1910



## *PRÉFACE DE L'ÉDITION AMÉRICAINE*

*A en juger d'après les critères de la durée, de l'absence de secousses violentes, du maintien du droit et de l'ordre, de la prospérité générale et du contentement du peuple, et aussi par l'extension de son influence sur les institutions et les idées politiques d'autres pays, le gouvernement anglais est l'un des plus remarquables que le monde ait jamais connus. Ce ne peut donc jamais être une entreprise sans profit que d'en tenter l'étude à une époque saillante de son histoire ; or, l'époque actuelle est une époque saillante, car voici quarante ans pour les bourgs et plus de vingt ans pour l'ensemble du pays, que l'Angleterre a pratiqué le suffrage à peu près universel ; et si cette période ne permet pas à la démocratie de produire ses derniers effets, elle suffit du moins pour juger de ses premiers résultats. De plus, l'Angleterre offre l'un des plus intéressants parmi les gouvernements populaires, parce qu'il a eu un développement libre et peu gêné par des entraves constitutionnelles rigides. C'est un organisme qui s'adapte constamment au milieu ; il est donc pleinement en harmonie avec les conditions nationales. On a essayé dans ces volumes de reproduire la forme actuelle de cet organisme et de décrire les forces qui le maintiennent en équilibre.*

*En préparant une étude de ce genre, on sent la nécessité d'en délimiter le cadre, d'en réduire le dénomina-*

*teur, selon le mot d'Arthur Helps. C'est pourquoi ce travail ne porte que sur le gouvernement anglais tel qu'il existe aujourd'hui et même uniquement sur les institutions — nationales et locales — qui ont une portée générale. La constitution anglaise fourmille d'exceptions, de coutumes locales et de lois spéciales que les secrétaires municipaux doivent connaître à fond. Elles sèment d'embûches la route de ces fonctionnaires, mais elles sont sans influence sur les principes généraux du gouvernement et nous n'essayerons pas de les décrire. Quant aux institutions de l'Ecosse et de l'Irlande, quelqu'intéressantes qu'elles soient en elles-mêmes, nous ne les avons mentionnées qu'en tant qu'elles se rattachent au gouvernement national ou peuvent en éclairer le fonctionnement.*

*Même limité de cette manière, le sujet garde ses difficultés. Les forces que nous devons étudier n'affleurent pas à la surface et quelques-unes d'entre elles ne sont indiquées dans aucun document, décrites dans aucun traité. On ne peut apprendre à les connaître qu'auprès des hommes mêlés au fonctionnement de la vie publique. Celui qui s'en est enquis doit donc s'appuyer considérablement sur des conversations qui lui sont précieuses, mais qu'il ne peut citer comme autorités, et la solidité de ses conclusions doit être jugée moins d'après les citations qu'il apporte en note que d'après l'opinion de la petite partie du public qui connaît de première main les choses dont parle l'auteur. L'effet précis de ces diverses forces est une affaire d'opinion, sur quoi des gens bien informés peuvent différer d'avis, et l'auteur en a tracé le tableau tel qu'il lui est apparu.*

*Il serait impossible d'entreprendre une étude de ce genre sans recourir abondamment à l'assistance d'autrui ; et l'auteur saisit avec empressement l'occasion d'exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui lui ont fourni une aide et des renseignements : hommes politiques de tous les partis, fonctionnaires permanents de l'Etat et des administrations locales, agents des asso-*

*ciations politiques, jurisconsultes, publicistes et beaucoup d'autres. Il se plaît tout particulièrement à rappeler avec quelle courtoisie constante les fonctionnaires locaux l'accueillirent, souvent sans aucun titre ni recommandation à leur bienveillance. Parmi tous ceux envers lesquels il désire reconnaître sa dette, il veut mentionner spécialement le Très Honorable Joseph Chamberlain, Lord Fitzmaurice, le Très Honorable Lord Morley de Blackburn, feu Sir William Harcourt, Lord Reay, M. Frederic Harrison, Sir William James Farrer, Sir Alexander Hargreaves Brown, Sir Frederick Pollock. Sir C. P. Lucas, Sir Horace Plunkett, M. Sidney Webb, M. Graham Wallas, le Dr William Cunningham, M. Francis W. Hirst, feu le capitaine R. W. E. Middleton, M. A. E. Southall, de l'Union nationale des Associations conservatrices, et M. Charles Geake, du Département libéral de publicité.*

*Ses remerciements sont dûs tout particulièrement au professeur A. V. Dicey, à Sir Courtenay Ilbert, au professeur H. Morse Stephens de l'Université de Californie et au professeur W. B. Munro de l'Université Harvard, qui, outre les renseignements qu'ils lui ont fournis, ont gracieusement entrepris de revoir une partie du manuscrit ou des épreuves et lui ont offert de précieux avis. Par dessus tout, il veut dire sa gratitude profonde envers le Très Honorable James Bryce, aujourd'hui heureusement l'ambassadeur britannique aux Etats-Unis, le maître et le guide de tous ceux qui étudient les systèmes politiques des temps modernes, dont l'assistance inlassable, les conseils et les encouragements n'ont cessé de le soutenir dans la préparation de cet ouvrage, et qui a revu toutes les épreuves, à part celles des chapitres où il est traité de l'Empire. Ces amis ont rendu la tâche possible et ont épargné à l'auteur maintes méprises. Il est inutile d'ajouter qu'aucun d'eux ne porte en aucune manière la responsabilité des opinions consignées dans ces pages : en fait, l'auteur s'est efforcé de ne pas exprimer, et même, pour autant que cela soit possible, de ne pas*

*se former d'opinion sur les questions courantes de la politique de parti.*

*L'auteur a également une dette de reconnaissance envers plusieurs de ses élèves à Harvard, qui l'ont aidé de leurs recherches sur maintes questions en particulier. Les plus importantes de ces contributions ont été indiquées en note, mais il n'a pas été possible de les mentionner toutes. Il désire enfin reconnaître l'assistance qu'il a reçue dans ses recherches de la part des trois agrégés : M. Emerson David Fite, aujourd'hui à l'Université Yale, M. Robert Lee Hale, actuellement à l'Ecole de Droit de Harvard, et M. Thomas N. Hoover, de l'Ecole des Gradués de Harvard ; ce dernier a de plus contrôlé les citations et préparé l'index alphabétique.*

Avril 1908.

## *PRÉFACE DE L'ÉDITION AMÉRICAINE REVUE*

*Depuis que ce livre a paru, l'auteur a reçu, tant de ses amis que de personnes qu'il ne connaissait pas auparavant, une quantité de lettres dénonçant des erreurs de diverses espèces. Il en est très reconnaissant, car ces observations lui ont permis d'apporter maintes corrections. dans son texte. La revision des clichés ne pouvait pas comporter les changements considérables qu'eût demandés la discussion des événements qui se sont passés depuis que ce livre a été écrit ; mais pour autant que ces évènements intéressaient une affirmation précisée dans l'ouvrage, on a essayé soit de les rapporter dans une note, soit de modifier l'affirmation elle-même.*

*Les comptes-rendus ont parfois reproché à l'auteur en termes généraux de n'avoir pas suffisamment estimé l'importance du Parti du Travail dans l'avenir; et, en effet, l'adhésion récente à ce parti d'autres députés de la classe ouvrière est très significative. La force du parti en ce moment est certainement grande, beaucoup plus grande même qu'à aucune époque antérieure, et un accroissement considérable de sa puissance et de son indépendance provoquerait sans aucun doute une modification décisive dans les méthodes actuelles de fonctionnement du régime parlementaire. Mais, peut-être, pour un observateur est-il plus sûr de faire des observations que des prophéties.*

Novembre, 1908.

# NOTE INTRODUCTIVE SUR LA CONSTITUTION

*Différentes significations du terme « constitution ».* — De Tocqueville déclarait que la constitution anglaise n'avait pas d'existence réelle (1). Il s'exprimait ainsi parce que, dans son esprit, le terme « constitution » correspondait à une chose parfaitement définie, mais qui ne se retrouvait pas en Angleterre. L'étude des gouvernements modernes montre cependant que cette chose n'est pas du tout aussi définie qu'il le supposait.

*Une constitution est un document comprenant les principales institutions.* — Le terme « constitution » désigne d'habitude l'instrument solennel et unique, ou le petit groupe de documents, dans lequel on a essayé d'incorporer les institutions politiques fondamentales d'un Etat. Mais cette entreprise est rarement couronnée d'un succès complet, si tant est qu'elle ait jamais réussi. Même quand le texte arrêté pour la constitution couvre tous les grands principes sur lesquels le gouvernement repose, il arrive souvent que la pratique les modifie, ou que d'autres principes surgissent, de telle manière que la constitution finit par ne plus correspondre au gouvernement réel du pays.

(1) *La Démocratie en Amérique*, I, ch. VI.

En France, par exemple, le principe que le cabinet ne peut rester au pouvoir qu'aussi longtemps qu'il possède la confiance de la Chambre des Députés, bref, le principe de la responsabilité ministérielle dans le sens parlementaire, ne figurait ni dans la charte de 1814 ni dans celle de 1830 ; il était cependant bien établi sous le règne de Louis-Philippe. Et il est digne de remarque que ce même principe, qui forme la base de tout le système politique des colonies autonomes de l'Angleterre, n'apparaît ni dans l'*Act* de l'Amérique du Nord Britannique ni dans l'*Act* de la Fédération Australienne. La première de ces lois, suivant la tradition anglaise, parle du Conseil Privé pour le Canada (1), mais jamais du cabinet ni des ministres ; et la loi d'Australie, allant plus loin encore, mentionne les Ministres d'Etat de la Reine (2), mais elle omet leur responsabilité devant le Parlement (3). De même aux Etats-Unis la disposition portant que le collège des délégués choisira le Président a subi de telles modifications en fait que ces électeurs doivent voter pour le candidat désigné par le parti dont ils tiennent leur propre mandat. Par la force de la coutume ils sont devenus, pour l'élection du Président, un pur rouage, tout comme la Couronne en Angleterre quand elle donne son assentiment aux actes votés par les deux chambres du Parlement. La liberté de leur choix est aussi désuète que le veto royal. Par conséquent, pour ce qui regarde cette signification du terme, la constitution anglaise diffère des autres plutôt en degré qu'en espèce. Elle est différente, d'une part, en ce que les documents

(1) 30-31 Vict., c. 3, § 11.

(2) 63-64 Vict., c. 12. *Const.*, §§ 64-65.

(3) Les dispositions concernant la responsabilité ministérielle sont presque identiques dans les Constitutions belge (art. 63, 64, 65, 88, 89, 90) et prussienne (art. 44, 45, 60, 61) ; mais en Belgique le cabinet est politiquement responsable devant la chambre, tandis qu'en Prusse il ne l'est pas.

qui l'expriment sont très nombreux, parce qu'ils sont épars dans une foule de lois, et d'autre part, en ce que le rôle de la coutume est exceptionnellement important.

*Une constitution ne peut pas être modifiée par une loi ordinaire.* — De Tocqueville avait plus particulièrement en vue une autre signification habituellement attachée au terme « constitution. » C'est celle qui désigne un instrument d'une solennité exceptionnelle distinct par son caractère de toutes les autres lois, et qui ne peut être altéré que par une procédure particulière plus ou moins différente des formes ordinaires de la législation. Ce caractère sacro-saint est, naturellement, une question de sentiment : il n'est pas possible de le définir exactement ; mais on peut dire qu'il appartient à la Constitution britannique tout autant qu'à certaines autres constitutions. Quant à la procédure spéciale de revision — distinction entre le pouvoir appelé constituant et le simple pouvoir législatif — sur laquelle M. Bryce fonde sa division des constitutions en constitutions rigides et constitutions flexibles, (1) elle a une longue histoire et a fait l'objet de maintes discussions ; mais, encore que le contraste entre ces deux types soit très important, la survenance de formes intermédiaires lui a enlevé de son exactitude et de sa valeur comme base de classification. Les nouvelles constitutions et la pratique la plus récente tendent à effacer la distinction. En fait cette séparation entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif n'existe pas toujours dans les constitutions écrites. Ainsi, le *Statuto* italien, bien que ne prévoyant pas sa revision, peut être modifié et a d'ailleurs été revisé par la voie législative ordinaire (2). La Charte française de 1830 était dans le même cas. La dernière constitution espagnole néglige

(1) *Studies in History and Jurisprudence*, *Essay* III.

(2) Cf. Brusa, *Italien* dans Marquardsen, *Handbuch des Oeffentlichen Rechts*, pp. 12-16, 181-82.

complètement de prévoir une revision, mais on peut croire que si elle dure assez longtemps pour avoir besoin d'être modifiée, les changements s'opèreront par la voie de la législation ordinaire.

Des pays qui peuvent modifier leur constitution fondamentale par la voie ordinaire de la législation, nous passons par des degrés presque imperceptibles à ceux où le pouvoir constituant et le pouvoir législatif sont nettement distincts. Ainsi, la procédure de revision de la constitution en Prusse ne diffère de celle qui est adoptée pour le vote des lois que par l'obligation de deux lectures à un intervalle de vingt et un jours. Nous trouvons ici une différence marquée juridiquement entre la méthode prescrite pour changer la constitution et celle qui est suivie pour la modification des autres lois ; mais il est à remarquer qu'une disposition constitutionnelle soumettant toutes les lois à une seconde lecture après un intervalle de vingt et un jours n'apporterait pas de changement essentiel à la nature de la constitution, et cependant, en théorie, d'une constitution rigide elle en ferait une flexible. En fait les lois fondamentales se trouvent soumises au pouvoir de la législature en Prusse tout autant qu'en Angleterre (1). Il en est à peu près de même en France ; car bien que la revision de la constitution soit réservée à l'Assemblée nationale, composée des deux Chambres siègeant en congrès, l'Assemblée ne peut cependant se réunir qu'après que les Chambres ont toutes deux voté cette réunion ; et en fait les Chambres ont l'habitude de déterminer, par des votes séparés, les propositions de revision qui seront soumises à l'Assemblée. Donc, en France également, la constitution est virtuellement à la merci du Parlement.

(1) Il importe peu à cet égard que la Prusse ne soit pas un Etat souverain ; elle a d'ailleurs vécu comme souveraineté indépendante sous l'empire de cette constitution pendant seize ans.

*La distinction a perdu son importance en pratique.* — Certains pays ont atténué bien plus encore l'importance pratique de la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, non seulement en simplifiant la procédure de revision constitutionnelle, mais aussi en compliquant leur méthode législative. En Suisse, par exemple, il fallait une consultation populaire pour reviser la constitution de 1848, tandis qu'il n'en fallait point pour le vote des lois ; mais après l'introduction du referendum dans la procédure des lois ordinaires, en 1874, cette distinction s'est considérablement effacée, et aujourd'hui les différences entre la méthode d'une revision constitutionnelle et celle de la législation ordinaire sont relativement peu importantes. Pour les lois ordinaires le referendum n'a lieu qu'à la demande de trente mille citoyens ou de huit cantons ; mais le vote de la majorité populaire est décisif. Au contraire, les propositions de revision constitutionnelle doivent toujours être soumises au peuple, même en l'absence d'une pétition de referendum ; seulement il faut encore pour leur ratification la majorité dans la moitié plus un des cantons et la majorité dans l'ensemble de la Confédération (1).

Dans les pays d'Europe où la différence entre la procédure de revision constitutionnelle et la procédure législative ordinaire est le plus marquée, les formalités spéciales requises pour la première consistent en un vote du parlement par une majorité extraordinaire ou en une élection générale qui doit avoir lieu avant l'adoption définitive du changement ; parfois ces deux conditions sont exigées. Or, fait, en la seconde de ces conditions n'est pas inconnue en Angleterre. L'idée s'y répand qu'aucune modification fondamentale ou seulement impor-

(1) Une proposition de revision constitutionnelle peut également émaner de l'initiative populaire, tandis que cela n'est pas admis pour les lois ordinaires.

tante ne doit intervenir à moins que, dans une élection générale dont cette réforme constitue l'enjeu, le Parlement n'ait reçu de la nation le mandat de l'accomplir. Cette doctrine-là n'altère pas le droit, mais elle porte atteinte à cet ensemble de coutumes qui n'est pas une partie moins vitale de la constitution britannique.

La distinction classique entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, et par conséquent entre les constitutions rigides et les constitutions flexibles, a encore été quelque peu atténuée par suite de l'application d'une procédure spéciale pour le vote de certaines catégories de lois ordinaires. Ainsi dans l'Empire d'Allemagne la seule particularité de forme qui marque les propositions de revision constitutionnelle, c'est qu'elles peuvent être rejetées par quatorze votes négatifs au Bundesrath (1). Ceci permet à la Prusse d'y opposer son veto, puisqu'elle dispose de dix-sept voix ; mais elle peut faire la même opposition dans le Bundesrath à tous les projets de loi touchant à l'armée, à la marine, aux tarifs douaniers ou aux droits d'accise (2).

*Variété croissante dans les constitutions écrites.* — Au milieu du siècle dernier les constitutions en Europe avaient été rédigées, pour la plus grande partie, d'après le même modèle et elles étaient fort semblables, en sorte qu'une constitution écrite comportait un type défini de monarchie limitée, où les mêmes catégories de questions étaient soustraites au pouvoir immédiat du parlement et placées, du moins en théorie, sous une protection spéciale. Mais aujourd'hui les constitutions écrites du monde entier en sont arrivées à présenter de grandes différences, les unes étant plus simples et les autres plus étendues que les anciennes. Les lois constitutionnelles de

(1) *Const.*, art. 78.
(2) *Ibid.*, art. 5.

France, par exemple, ne fournissent que les éléments de l'organisation des pouvoirs publics et peuvent en fait être modifiées à volonté par la législature ; au contraire, les constitutions de la Suisse, de l'Allemagne et des Etats-Unis sont très détaillées, et pour ce qui regarde celle des Etats-Unis, la revision ne peut s'en faire qu'avec la plus grande difficulté. Il résulte de cela que la constitution française, bien qu'elle soit écrite et appartienne en théorie à la catégorie des constitutions rigides, ressemble sous le rapport de la rigidité bien plus à la constitution anglaise qu'à celle des Etats-Unis.

Il semblerait donc que la distinction entre les constitutions flexibles et les constitutions rigides, bien qu'ayant une certaine valeur, ait cessé de marquer un contraste entre des groupes très différents et qu'il faille la regarder comme une distinction de degré plutôt que d'espèce. A ce point de vue, l'on peut dire que dans ces dernières années les constitutions ont montré en somme une tendance à devenir plus flexibles ; en même temps l'on peut discerner une tendance vers de plus grandes variations dans la flexibilité, les constitutions de l'Angleterre et de la Hongrie se trouvant à l'une des extrémités de l'échelle, et celle des Etats-Unis à l'autre.

*La constitution, loi suprême.* — Si le terme « constitution » ne signifie pas nécessairement que le pouvoir constituant et le pouvoir législatif à proprement parler sont entre des mains séparées, encore moins implique-t-il l'existence d'une loi d'obligation supérieure qui domine juridiquement les actes de la législature. Mais avant de discuter cette question, il importe de saisir nettement ce que l'on entend par une « loi ».

*Signification de la « loi » dans les pays de droit coutumier.* — En Angleterre et dans les pays qui ont suivi le système juridique anglo-normand, une loi peut se définir : une règle que les tribunaux sanctionneront.

Cela résulte de ce fait que les agents du gouvernement sont responsables devant les tribunaux comme les simples particuliers et que la légalité de leurs actes peut être appréciée par les juridictions ordinaires. Il s'ensuit qu'une règle reconnue comme loi par les juges sera appliquée à l'égard des fonctionnaires comme à l'égard des particuliers ; et qu'une règle que les juges ne reconnaissent pas comme loi n'est susceptible d'aucune sanction, puisqu'ils admettront les réclamations et les poursuites dirigées contre les fonctionnaires qui tenteraient de l'appliquer, et ils protègeront les individus qui auraient résisté à ces injonctions (1). Etant donnée cette définition de la loi, on voit la nécessité logique du fameux arrêt par lequel le Chief-Justice Marshall (2) décida qu'un acte du Congrès inconciliable avec la constitution des Etats-Unis devait être frappé d'invalidité. La constitution était certainement une loi dans la pensée de ses auteurs et comme telle, elle pouvait être appliquée par les tribunaux. Mais si une loi entrait en conflit avec une autre loi, avec un *act* du Congrès par exemple, le tribuna devait rechercher, comme à propos de tout autre conflit de lois, la loi dont l'autorité était supérieure ; et il n'était pas douteux que celle-ci ne fût la constitution. Le même principe s'applique dans les colonies anglaises lorsque des lois coloniales se trouvent en conflit avec les *acts* du Parlement qui ont établi le gouvernement de la colonie (3) ; et on l'a inscrit également dans les constitutions des républiques de l'Amérique latine.

(1) Le meilleur exposé de cette question se trouve dans Dicey, *Introduction à l'Etude du Droit constitutionnel* (éd. française Boucard et Jèze). Cette discussion est reprise d'une manière plus approfondie au chapitre xl ci-après.

(2) Marbury *vs.* Madison, 1 Cranch, 137.

(3) L'*Act* de la Fédération australienne (§ 74) vise spécialement la décision de semblables conflits en limitant le droit de les porter en appel devant le comité judiciaire du Conseil Privé.

*La loi dans les pays de droit écrit.* — Mais, sauf chez ces peuples de race latine qui ont copié les institutions des Etats-Unis, cette doctrine ne se rencontre à peu près que dans les pays où domine le droit coutumier (1), car la même définition de la loi ne prévaut pas ailleurs. Sous l'influence de l'interprétation française de la théorie de la séparation des pouvoirs, c'est devenu une règle générale sur le continent européen : que les tribunaux ordinaires n'appliquent que le droit privé entre les simples particuliers, et que les questions qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires publics soient soustraites à leur compétence. Il est d'usage, mais pas partout, de soumettre ces questions à des tribunaux connus sous le nom de juridictions administratives. Les règles que ces tribunaux appliquent sont des lois, mais elles constituent une branche du droit distincte et séparée de la loi qui est appliquée par les tribunaux ordinaires. C'est pourquoi, dans l'Europe continentale, une constitution peut être considérée comme une loi proprement dite, ou ne l'être pas ; mais même dans le cas où elle est ainsi considérée, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elle soit appliquée par les tribunaux. Au contraire, car si l'on n'admet pas qu'un tribunal or–

(1) Il y a quelques exceptions. On trouve des dispositions accordant ce pouvoir aux tribunaux dans les constitutions des petits cantons suisses d'Uri (art. 51) et d'Unterwalden le Bas (art. 43). La constitution nationale de la Suisse (art. 113) prescrit cependant au Tribunal Fédéral d'appliquer toutes les lois votées par le Parlement national. La même question a été discutée en Allemagne (cf. Brinton Coxe, *Judicial Power and Unconstitutional Legislation*, chap. IX, et mon *Governments and Parties in Continental Europe*, I, 282-284.) Et au Transvaal elle fut agitée peu de temps avant la guerre anglo-africaine (cf. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, p. 378 ; et les *Mémoires* de Krüger, p. 254-257). Dans le discours inaugural qui suivit, le président Krüger cita la Bible pour prouver que la théorie de l'inconstitutionnalité des lois avait été inventée par le diable. (Krüger, p. 354-355.)



dinaire soit juge de la légalité des actes d'un agent de police, on peut difficilement admettre qu'il apprécie la validité des actes de la législature nationale ; et il serait encore moins rationnel de confier un pouvoir de cette espèce aux juridictions administratives qui sont soumises à l'autorité du pouvoir exécutif (1).

*Les restrictions, par une loi, du pouvoir de la législature sont rares.* — En réalité, ce n'est guère que dans un très petit nombre de pays, et principalement en Amérique et dans les colonies autonomes de l'Angleterre (2) que l'on rencontre cette manière d'envisager la constitution comme une loi d'obligation supérieure qui apporte des limites juridiques à l'activité du pouvoir législatif. Cette conception ne trouve point de place en Europe, car, que les Etats du continent regardent ou ne regardent pas la constitution comme une loi suprême, il ne s'y rencontre pas, en général, un groupe d'hommes ayant reçu des lois la force de faire prévaloir les règles de la constitution contre le parlement ; et en Angleterre il n'y a pas de loi supérieure en obligation à un acte du Parlement. A vrai dire il n'est pas douteux que les *Acts* d'union avec l'Ecosse et l'Irlande furent conçus, en partie du moins, comme

(1) ESMEIN (*Eléments de droit constitutionnel*, 4e édit., p. 500-502), analyse les différentes propositions qui ont été faites en France pour l'annulation des lois inconstitutionnelles. Une d'elles, la *Jurie constitutionnaire* de SIÉYÈS, offre une ressemblance curieuse avec une institution athénienne dont le but était quelque peu analogue. (GOODWIN, *Demosthenes on the Crown, Essay* II, p. 316-327.)

(2) Il faut observer aussi que les colonies anglaises ne sont pas des Etats juridiquement indépendants ou souverains, et il s'ensuit que leurs parlements sont des législatures juridiquement subordonnées. Nous pouvons remarquer à ce propos que le Tribunal Fédéral de Suisse peut tenir pour inconstitutionuelles les lois cantonales qui violent soit la constitution fédérale soit celle du canton.

des lois perpétuelles, mais puisqu'ils n'avaient pas créé d'autorité compétente pour les appliquer ou pour les modifier, le Parlement uni en conclut qu'à l'image de ses prédécesseurs il possédait une souveraineté illimitée ; et de fait il a revisé des dispositions importantes dans chacun de ces statuts (1).

La Constitution anglaise — je parle, bien entendu, de sa forme et non pas de son contenu — présente donc, en regard des constitutions de la plupart des pays d'Europe, des différences plus profondes dans la méthode de son langage que dans sa nature essentielle et sa portée juridique. Ces constitutions ont été en général le résultat d'une agitation tendant à changer radicalement les institutions politiques d'un pays, et naturellement le plan nouveau a été arrêté dans un document ; mais l'Angleterre, depuis la Restauration, n'a apporté aucun changement en bloc à la structure de son gouvernement : il en est résulté qu'elle n'a éprouvé aucun besoin de la codifier.

*Sources de la constitution anglaise.* — Ses institutions politiques nationales sont contenues dans des « statuts » (2), dans des coutumes consacrées et développées par les tribunaux et qui forment une partie du droit coutumier, et dans des usages proprement dits qui n'ont aucune valeur juridique et ne sont pas susceptibles d'une sanction judiciaire. Ces derniers, le professeur Dicey les appelle très justement les conventions de

(1) Le professeur Dicey soutint que le premier projet de *Home Rule* aurait pu constituer une restriction à la souveraineté légale du Parlement (*England's Case against Home Rule*, p. 138 et suiv.) mais l'autre parti contesta cette proposition. Cf. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, p. 176, note.

(2) Boutmy, dans ses *Etudes de droit constitutionnel* (1re éd. p. 9) y ajoute encore les traités ou quasi-traités (les *Acts* d'union) et les pactes solennels tels que le *Bill of Rights*, mais, au point de vue juridique, ce ne sont que de simples « statuts ».

la constitution. Les deux particularités marquantes de la constitution anglaise sont : premièrement, l'absence de lois ayant un caractère constitutionnel, — toutes les lois peuvent être revisées par le Parlement ; il est donc vain de chercher à établir une distinction précise entre les lois qui font partie de la constitution et celles qui n'en font point partie ; — secondement, le rôle important rempli par des règles coutumières, qui sont scrupuleusement observées mais entièrement dépourvues de sanction juridique. Des usages ou des conventions de ce genre existent dans tous les gouvernements et la nature des choses réclame jusqu'à un certain point leur existence. Aux Etats-Unis, où l'on pouvait peut-être le moins s'attendre à les rencontrer, nous avons déjà remarqué qu'ils avaient transformé les électeurs présidentiels en de purs instruments enregistreurs du vote populaire dans les divers états, et ceci n'est que l'exemple le plus frappant de ceux que l'on pourrait citer (1). La particularité de l'Angleterre, ce n'est point de posséder de semblables conventions ; c'est qu'elles y soient plus abondantes et plus généralement répandues que partout ailleurs. La plus connue se trouve naturellement dans la règle qui veut que le Roi suive les conseils de ses ministres et que ceux-ci se démettent ou dissolvent le Parlement quand ils perdent la confiance de la majorité à la Chambre des Communes.

Il est cependant impossible de dresser la liste complète de ces conventions : constitutionnelles, car elles se modifient constamment en suivant une période naturelle de croissance et de décrépitude ; en sorte que tandis que les unes sont unanimement reconnues, les autres sont à l'état incertain.

Ceci explique pourquoi, de temps en temps, l'on voit

(1) Bryce, *La République américaine*, éd. fr. Boucard et Jèze, chap. xxxiv, p. 551 et s.

soutenir par un membre de l'opposition que tel acte du gouvernement est inconstitutionnel : il veut dire par là que cet acte est une violation extraordinaire d'un principe dont, à son avis, on devrait reconnaître l'inviolabilité. On a prétendu, par exemple, que le Parlement de 1900, parce qu'il avait été élu sur la question de la guerre sud-africaine, n'avait pas le droit de voter des mesures de quelque importance à propos d'autres questions, mais qu'il devait solliciter de la nation un nouveau mandat par une élection générale. Puisqu'il y a des réclamations de cette espèce qui demeurent en litige, les seuls usages dont on peut dire avec certitude qu'ils font partie de la constitution sont ceux que l'on considère généralement comme placés en dehors du domaine des discussions courantes de la vie politique.

*Le rapport entre la loi et l'usage* dans le gouvernement de l'Angleterre est caractéristique. Du fait même que la loi consiste dans les règles qui sont sanctionnées par les tribunaux, il suit que la loi — en y comprenant naturellement et les statuts et le droit coutumier — se distingue parfaitement des conventions constitutionnelles ; elle en est absolument indépendante et son application est rigoureuse. Les conventions n'abrogent ni n'éteignent pas les droits ni les privilèges établis par la loi ; elles déterminent seulement de quelle manière ils seront exercés. Les formes légales sont scrupuleusement conservées et elles sont aussi essentielles pour la validité d'un acte que si l'usage n'était pas venu en altérer l'emploi (1). Par exemple, le pouvoir de la Couronne de re-

(1) L'habitude de percevoir les nouveaux droits ou les augmentations des droits de douane et d'accise dès qu'ils ont été votés par la Chambre des Communes constitue une apparente exception à ce principe, car ces taxes ne sont dues en droit qu'à partir du moment où une loi les impose. L'objet de cette habitude, c'est

fuser son consentement aux projets adoptés par les deux Chambres du Parlement est tombé en désuétude, et cependant ce droit demeure juridiquement entier. L'assentiment royal est donné à ces projets avec autant de solennité que si c'était encore un acte discrétionnaire, et, à défaut de cette formalité, le statut n'aurait aucune valeur. Le droit public dans les pays où il n'est pas appliqué par les tribunaux ordinaires, mais uniquement par le pouvoir exécutif, doit nécessairement comporter un élément discrétionnaire, et cet élément est toujours déterminé par des usages politiques. C'est pourquoi l'on peut prévoir que la démarcation entre la loi et l'usage ira en s'effaçant, mais il n'en est pas ainsi en Angleterre. Là, la loi et les conventions constitutionnelles se développent, chacune suivant un procédé qui lui est propre, mais la ligne qui les sépare demeure perpétuellement nette. Les conventions se superposent à la loi et elles modifient les relations politiques sans affecter le moins du monde les rapports légaux. De fait, Freeman déclarait que le développement des conventions non écrites de la constitution commença seulement après que la suprématie de la loi eut été fermement établie par la révolution de 1688, et qu'elles n'auraient pas pu accomplir leur évolution si cette condition n'avait pas existé (1).

*Sanction de l'usage.* — La question de savoir pourquoi les conventions constitutionnelles sont si scrupuleusement observées, alors qu'elles n'ont pas de force juridique, n'est pas simple. Bien entendu, la mise en

d'éviter la perte considérable de revenus résultant de la quantité d'importations que l'on fait dès que l'on connaît le projet des nouveaux impôts et jusqu'au moment où ils entrent en vigueur. Le texte de la loi contient naturellement une disposition qui autorise la perception des droits depuis le jour du vote à la Chambre des Communes et ainsi la légalise ; si le projet de loi échoue, les droits perçus sont remboursés.

(1) *Growth of the English Constitution*, pp. 107-112-113-119.

accusation, comme moyen d'imposer le respect des traditions, est depuis longtemps, tombée en désuétude. Le professeur Dicey soutient que l'ultime sanction de ces usages se trouve dans le fait que tout ministre ou fonctionnaire qui les violerait se trouverait bientôt en conflit avec les lois du pays telles qu'elles sont appliquées par les tribunaux (1). Il prend comme exemples l'omission de la convocation annuelle du Parlement et la persistance en fonctions d'un ministère malgré la volonté de la Chambre des Communes et sans dissolution ; et il montre comment dans chaque cas le ministère se trouverait amené en conflit avec la loi, en manquant à l'exécution de la loi annuelle du contingent ou en n'obtenant pas le vote du budget. Il prouve que dans des cas pareils les rouages du gouvernement seraient arrêtés par l'opération régulière de la loi, et que la Chambre des Communes peut facilement provoquer cette situation, si cela lui convient (2).

Il y a cependant encore une autre question, qui est de savoir ce qui détermine la Chambre à user de son pouvoir de manière à maintenir les conventions constitutionnelles telles qu'elles existent aujourd'hui. Depuis longtemps la Chambre possédait la force nécessaire à cet effet, et cependant l'évolution de ces usages fut lente. La Chambre des Représentants à Washington a le même pouvoir de refuser les crédits, mais elle ne cherche pas à s'en servir pour imposer au Président un cabinet responsable ; et c'est là, d'autre part, un résultat auquel on est arrivé en France aussi précisément qu'en Angleterre,

(1) *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* (édit. franç., collect. Boucard et Jèze), ch. xv, p. 340 et s.

(2) Tout cela n'est vrai que pour les usages qui donnent sa force à l'expression de volonté de la majorité de la Chambre des Communes ; cela ne l'est plus pour les usages, non moins importants en fait, qui garantissent les droits de la minorité.

et sans qu'on y trouve la sanction qui découle du risque d'un conflit entre le gouvernement et les tribunaux. Tout parlement anglais pourrait, s'il le voulait, user de son pouvoir pour maintenir indéfiniment un ministère en fonctions aussi bien que pour le rendre responsable. Il pourrait voter une loi de contingent permanente, consentir les impôts sur le thé et sur le revenu pour une série d'années, imputer toutes les dépenses ordinaires sur le fonds consolidé, et rendre ainsi le ministère actuel presque complètement indépendant des parlements futurs.

La question semble se diviser en deux parties : premièrement, pourquoi un usage une fois établi est-il si tenacement observé en Angleterre ; et secondement, pourquoi les usages y ont-ils reçu leur forme actuelle. En ce qui concerne la première partie de la question, on peut observer que les conséquences indiquées par le professeur Dicey, bien qu'elles constituent sans doute l'ultime sanction des conventions constitutionnelles les plus importantes, ne sont pas les raisons habituelles ni mêmes les vraies raisons de l'obéissance ; pas plus que la crainte des peines légales n'est la raison générale de la moralité ordinaire. En effet, le risque d'un emprisonnement ne vient jamais à l'esprit des honnêtes gens, et de même les ultimes sanctions de la loi ne hantent point d'habitude la pensée des hommes mêlés à la vie publique de l'Angleterre. En somme, on respecte les usages parce qu'ils forment un code de l'honneur. Ils sont, en quelque sorte, les règles du jeu ; et la classe de la société qui seule a tenu jusqu'ici la conduite de la vie publique de l'Angleterre presque entièrement dans ses propres mains est la classe même qui se montre la plus sensible à une obligation de ce genre. De plus, le fait même que l'ensemble de la nation admet qu'une seule classe gouverne en qualité de *trustee* pour le compte du public, inspire à

cette classe un souci extrême de ne point violer les conditions implicites de ce mandat fiduciaire.

Quant à savoir pourquoi les usages ont pris leur forme actuelle, nous trouvons la clef du problème surtout dans cette remarque du professeur Dicey (1) que tous les usages existent afin d'assurer l'obéissance à la volonté nettement exprimée de la Chambre des Communes et, en dernière analyse, à la volonté de la nation. Ils ont pour effet de soumettre de plus en plus les prérogatives de la Couronne au contrôle du cabinet, et le cabinet lui-même au contrôle de la Chambre des Communes, de restreindre l'opposition des Lords à une politique que les Communes ont adoptée avec l'appui de la nation, et, finalement, grâce au droit de dissolution, ils font refléter par la Chambre des Communes, aussi exactement que possible, les vues du corps électoral. De fait, il n'y a, en Angleterre, qu'un seul moyen d'exprimer catégoriquement la volonté du peuple : c'est une élection de la Chambre des Communes ; et dans les circonstances ordinaires, il n'y a qu'un seul corps compétent pour interpréter cette expression : le cabinet amené au pouvoir par la Chambre ainsi élue.

*Effets de l'usage.* — Le professeur Dicey a également fait remarquer une singulière conséquence des usages. Si au lieu que la Chambre des Communes employât son influence croissante à imposer des restrictions coutumières à l'exercice du pouvoir par la Couronne et par la Chambre des Lords, elle s'en était servi pour apporter des limites légales à cette autorité, la Couronne et la Chambre des Lords auraient été bien plus libres pour exercer discrétionnairement les pouvoirs qu'elles auraient conservés ; il s'ensuit que la Chambre des Communes n'aurait pas pu obtenir son omnipotence actuelle. En

(1) *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, pp. 361 et s.

maintenant cette prérogative à peu près complètement dehors de la loi, et en exigeant qu'il n'en soit fait usage que par des ministres responsables devant elle, la Chambre des Communes a amené sous son contrôle tous les pouvoirs du souverain que le temps n'a pas encore abrogés complètement.

Le grand rôle rempli par l'usage a encore eu un autre effet sur la vie publique en Angleterre. Il a contribué au développement d'un tempérament conservateur. Que les lois changent, les nouvelles auront la même autorité que les anciennes ; mais quand les usages se transforment rapidement, ils perdent toute leur force. La stabilité est indispensable à la vie même de l'usage. Les conventions constitutionnelles ne pourraient pas exister sans le respect des précédents, et quand les institutions et les libertés d'un peuple dépendent non pas d'un code écrit mais de la coutume, il est naturellement porté à grandir l'importance de la tradition et des précédents en eux-mêmes. C'est pourquoi nous trouvons en Angleterre une vénération particulière pour la coutume et une disposition à y apporter aussi peu de changements que le permettront les époques changeantes.

Il en résulte qu'on raccommode sans cesse des institutions démodées au lieu de procéder à des reconstructions d'ensemble : et c'est un esprit qui marque fortement toute la vie publique en Angleterre.

*Le système anglais n'est pas logique, mais il est scientifique.* — Les adversaires et les admirateurs du système politique anglais affirment également qu'il manque de logique ; et cela est vrai en ce sens que ce système n'a point été conçu suivant une méthode *a priori*. Mais, d'autre part, le fait qu'il a grandi par une série ininterrompue d'adaptations aux nécessités du moment l'a rendu plus conséquent avec soi-même et a établi entre chacune de ses parties et son ensemble plus d'harmonie

qu'on n'en trouve dans aucun autre gouvernement. En cela, il ressemble à un organisme vivant. Nous y rencontrons sans doute une multitude de petites anomalies et de reliques qui en rompent l'unité quand il s'agit de le décrire ; mais celles-ci, à l'image des vestiges dans la structure des animaux, comme par exemple le péroné dans la patte d'un cheval, n'apportent aucune entrave sérieuse au mouvement de l'ensemble. On peut dire qu'en politique le Français s'est efforcé, dans le passé, de tirer de prémisses correctes des conclusions logiques, et que ses résultats ont souvent été mauvais, tandis que l'Anglais tire des conclusions illogiques de prémisses incorrectes et aboutit à des résultats habituellement bons. Le fait est que toutes les propositions abstraites en politique sont tout au plus des approximations, et en essayant d'en déduire un raisonnement, on aggrave généralement leur inexactitude. En ce sens, il est vrai de dire que les principes politiques des Français sont les plus logiques, et que le gouvernement des Anglais — mais non pas les théories que l'on en fait — est le plus scientifique. C'est pourquoi il est plus important de décrire les organes du gouvernement anglais et leurs relations mutuelles, que de s'attacher aux principes traditionnels sur lesquels on croyait que le système était fondé. Mais la nature même du gouvernement anglais rend l'exécution du tableau particulièrement difficile. Comme les lois qui règlent sa structure sont recouvertes par des usages qui en modèrent considérablement l'action, sans en altérer la signification ou la validité, il est nécessaire de décrire séparément l'aspect légal et la physionomie coutumière de la constitution. On ne peut guère éviter de passer en revue d'abord l'organisation juridique de chaque institution et ensuite son fonctionnement pratique. Cette méthode est parfois fastidieuse, particulièrement pour celui qui est déjà familiarisé avec

le sujet ; c'est pourquoi l'on a essayé, dans les pages qui suivent, de séparer autant que possible de l'étude des forces actives les arides détails juridiques, de manière à permettre au lecteur averti de les négliger.

# PREMIÈRE PARTIE

## Le gouvernement central.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LA COURONNE

La liberté politique et les aventures dans l'histoire d'Angleterre sont également liées aux vicissitudes inégales du trône. La forte main des rois normands et angevins forgea le pays entier en une nation, et c'est sur ce fondement que s'élevèrent les solides édifices d'un droit coutumier national, d'un parlement national et d'une longue série de lois nationales. Quand dans la plénitude des temps la Couronne eut accompli son œuvre d'unification, elle entra en conflit avec le Parlement, et après une série de convulsions, où un roi perdit sa tête et un autre son trône, l'évolution politique reprit son cours normal. La Chambre des Communes attira graduellement l'autorité royale sous son contrôle. Mais elle le fit sans porter aucune atteinte sérieuse aux pouvoirs légaux de la Couronne et ainsi le roi possède juridiquement la plupart des attributs de ses prédécesseurs, bien que l'exercice de ses fonctions ait passé en d'autres mains. Si l'autorité personnelle du monarque s'est réduite à n'être plus que l'ombre de son ancienne puissance, le gouvernement n'en est pas moins encore dirigé en son nom et, dans une large mesure, au moyen des droits qui

appartiennent juridiquement à sa fonction. On ne pourrait donc mieux entreprendre de décrire le gouvernement de l'Angleterre qu'en commençant par une étude de la Couronne.

*Le titre à la Couronne.* — Depuis qu'en 1688 Jacques II, prenant la fuite pour sauver sa vie, « se retira hors du royaume et ainsi abdiqua », le titre à la Couronne a trouvé sa base uniquement dans un vote du Parlement. A l'heure actuelle, il est fondé sur l'Acte d'Etablissement de 1700 (1), qui prescrivit qu'à défaut d'héritiers de Guillaume et d'Anne, la Couronne passerait à l'Electrice Sophie et à ses héritiers, pour autant que ceux-ci fussent des protestants. Sophie était la petite fille de Jacques Ier par sa mère, la femme de l'Electeur Palatin ; et, bien que n'étant pas la plus proche dans la ligne successorale, elle était la plus rapprochée parmi les héritiers protestants.

*Les règles de la succession.* — En principe, les règles de la descendance sont les mêmes que celles qui régissent en droit coutumier l'héritage foncier (2). Cela veut dire que le titre passe au fils aîné, et, pour le cas où celui-ci n'est plus en vie, par représentation à ses descendants masculins ou féminins, comme s'il était lui-même mort sur le trône. Si le fils aîné n'a point laissé de descendants, la Couronne passe au plus âgé des fils encore en vie, ou, par représentation, aux descendants du plus âgé parmi ceux qui sont morts en laissant des enfants ; et à défaut de fils encore en vie ou de leurs descendants, la Couronne passe à l'aînée des filles ou à ses descendants. La règle est cependant soumise à cette condition que tout héritier qui est ou qui devient catholique est forclos et perd son droit à la Couronne, lequel passe alors à l'héritier suivant. Afin de

(1) 12-13 Will. III., c. 2.

(2) A ceci près, naturellement, que l'aînée d'entre les sœurs succède au lieu qu'elles aient toutes un droit égal comme cohéritières.

garantir sûrement l'effet de cette dernière condition, le souverain est obligé de prêter un serment par lequel il abjure la foi catholique dans des termes qui ont même paru blessants aux membres de cette religion. C'est pourquoi après l'accession d'Edouard VII, mais avant son couronnement, ils tentèrent de faire modifier la teneur de ce serment et déposèrent dans ce but un bill à la Chambre des Lords; mais on ne put trouver une formule de nature à satisfaire les différents partis, et le bill échoua.

*Incapacité du souverain.* — Dans d'autres monarchies il a été pourvu par la loi d'une manière permanente à l'éventualité d'incapacité du souverain, pour cause de minorité ou d'aliénation mentale. Rien de pareil n'a été fait en Angleterre. Chaque cas a été traité quand il s'est présenté, et même généralement après sa survenance, de sorte que, à défaut d'une personne capable de donner aux bills l'assentiment royal, le Parlement s'est trouvé acculé à l'absurdité juridique de voter d'abord un bill de régence conférant ce pouvoir à un régent, et d'ordonner ensuite au Chancelier d'apposer le Grand Sceau à une *commission* déléguant l'expression de l'approbation royale de ce même bill. Jusqu'à une époque récente on croyait aussi qu'il fallait désigner certains fonctionnaires, *Lords Justices* ou autres, pour exercer les pouvoirs royaux pendant l'absence du souverain hors du royaume ; mais avec la rapidité des voyages et des communications de nos jours cette formalité est devenue inutile et on n'y a plus eu recours depuis l'accession de la reine Victoria.

*Les pouvoirs de la Couronne.* — L'autorité du monarque anglais peut être examinée à divers points de vue qu'il importe d'étudier successivement. Première question : de quel pouvoir la Couronne est-elle juridiquement investie ? Deuxième question : quelle est la partie de ce pouvoir susceptible d'être exercée en pratique ? Troisième question : jusqu'à quel point le pouvoir, en fait, est-il ou peut-il être exercé dans le sens

des vœux personnels du Roi, et jusqu'à quel point l'exercice en est-il gouverné par les ministres? Quatrième question : jusqu'à quel point l'action des ministres est-elle à son tour dirigée par le Parlement? Les deux premières questions, qui forment l'objet de ce chapitre, ne peuvent pas toujours être traitées séparément, car il est parfois impossible de s'assurer que la Couronne possède ou non, en droit, un pouvoir qu'en pratique elle ne peut pas exercer. Une tentative d'user d'un pouvoir douteux provoquerait probablement une résistance, et il appartiendrait au Parlement de discuter la légalité de l'acte ou aux tribunaux d'en décider. Mais il est rare aujourd'hui que l'on fasse une semblable tentative. Certains pouvoirs ont été contestés ou sont tombés en désuétude et aucun gouvernement ne s'aviserait de les exhumer ; et voilà comment, faute d'avoir jamais élucidé la question juridique, le droit strict de la Couronne à l'exercice de ces pouvoirs doit demeurer incertain.

*La prérogative.* — On connaît les deux sources différentes dont découle l'autorité de la Couronne. L'une d'elles est légale et comprend les divers pouvoirs conférés à la Couronne par des *Acts* du Parlement. L'autre constitue ce qui s'appelle plus proprement la prérogative. Le professeur Dicey (1) définit celle-ci comme étant ce qui reste, à une époque quelconque, entre les mains du Roi, du pouvoir discrétionnaire qu'il possédait à l'origine; en d'autres termes, le résidu des pouvoirs inhérents à la Couronne en vertu d'anciens usages ou du droit coutumier. La distinction n'est pas toujours facile, car bien des parties de la prérogative ont été réglées ou modifiées par des lois, et en ce cas on ne peut pas toujours savoir d'une manière certaine si le pouvoir exercé aujourd'hui dérive de la loi ou s'il découle de la prérogative. Néanmoins la distinction est souvent importante, parce que, dans les cas où elle exerce des pouvoirs qu'elle a reçus du Parlement,

(1) *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, éd. fr., p. 363.

la Couronne agit en vertu d'une délégation d'autorité strictement limitée aux termes de la loi et qui n'opère que pour autant qu'elle y soit expressément mentionnée ; tandis que la prérogative qui n'est circonscrite par aucun document est moins définie et susceptible de s'étendre ou de se contracter selon les circonstances.

*Le pouvoir législatif.* — L'intégralité du pouvoir législatif appartient « au Roi en Parlement », c'est-à-dire au Roi agissant de concert avec les deux Chambres. Juridiquement, toute loi requiert l'approbation royale et, de fait, les Chambres ne peuvent siéger que durant le bon plaisir de la Couronne, et celle-ci les convoque et les ajourne et peut à tout moment dissoudre la Chambre des Communes. Mais il importe de remarquer que la Couronne en elle-même et sans le concours du Parlement ne possède aujourd'hui aucun pouvoir législatif propre, du moins à l'égard du Royaume Uni (1). Il n'en a pas toujours été ainsi, car à certaines époques la Couronne toute seule a porté des lois en forme d'ordonnances ou de proclamations ; mais on peut dire que cette pratique reçut le coup de grâce dans le fameux arrêt où lord Coke décida « que le Roi ne pouvait point par une proclamation « ériger en délit ce qui auparavant n'était pas un délit, « car alors il pourrait changer la loi du pays (2) ». La Couronne d'Angleterre n'a donc aucun pouvoir propre de faire des ordonnances pour compléter les lois, tel que le possède le chef du pouvoir exécutif en France ou dans d'autres pays d'Europe. Cela ne signifie point qu'elle ne peut pas porter de règles pour la conduite des affaires

(1) Nous formulons cette réserve à notre proposition, parce que la Couronne a toujours possédé en propre le pouvoir de légiférer directement pour les « colonies de la Couronne » acquises par voie de conquêtes ; mais du moment que la Couronne accorde un parlement représentatif à une de ces colonies, sans réserver en même temps sa propre autorité législative, elle abandonne ce pouvoir à cette colonie à perpétuité. Cf. Jenkyns, *British Rule and Jurisdiction beyond the Seas*, pp. 4-6, 95 ; Campbell *vs.* Hall, Cowp., p. 204.

(2) Coke's *Reports*, XII, p. 76.

par ses agents, par exemple, par des « Ordonnances en Conseil » formulant des règlements pour l'administration de l'armée, ou prescrivant des examens pour l'admission aux fonctions publiques. Ce sont là de simples règlements comme tout entrepreneur privé pourrait en faire dans son établissement, et complètement différents par leur nature des ordonnances qui ont force de loi et qui obligent indépendemment de tout contrat d'emploi.

Le pouvoir de rendre des ordonnances ayant force de loi et obligatoires pour toute la nation est cependant fréquemment accordé à la Couronne (1) par la loi, notamment en matière d'hygiène publique, d'enseignement, etc., et l'usage en devient de plus en plus courant ; à tel point qu'aujourd'hui les règlements portés en vertu de ces délégations et que l'on désigne sous le nom d'ordonnances légales (*statutory orders*) sont publiés chaque année dans un volume pareil à celui qui contient les statuts.

Parmi ces ordonnances, les unes doivent être soumises au Parlement, mais elles entrent en vigueur à moins que dans un délai donné l'une des Chambres ne vote une adresse de protestation, tandis que les autres entrent en vigueur immédiatement ou à une époque déterminée ; celles-ci sont simplement déposées sur le bureau des Chambres dans le but de faire connaître officiellement leur adoption. Mais nous devons remettre l'examen approfondi de ces ordonnances jusqu'aux chapitres traitant du Parlement. Il faut seulement remarquer ici qu'en édictant des ordonnances de ce genre, la Couronne agit en vertu d'une pure délégation d'autorité et se trouve dans la même situation qu'un conseil municipal de ville. Les ordonnances sont une espèce de législation de second rang et ne peuvent être appliquées que pour autant qu'elles sont conformes aux lois dont elles tirent leur force ; un pouvoir de ce genre, qui n'est pas inhérent à la Couronne mais qui pro-

(1) Ou plus exactement à la Couronne en conseil.

cède d'une délégation, ne fait point partie de la prérogative entendue dans son sens le plus étroit et le plus propre.

*Le Pouvoir exécutif.* — La Couronne est à la tête du département exécutif du gouvernement et elle exécute les lois, pour autant que leur exécution appelle l'intervention d'une autorité publique nationale. En fait tout le pouvoir exécutif de la nation, celui qui est régi par les lois comme celui qui appartient strictement à la prérogative, est exercé au nom de la Couronne et en vertu de son autorité, sauf lorsqu'il est conféré directement par une loi à quelque agent de la Couronne, et en ce cas, comme nous le verrons, il est exercé par cet agent en qualité de serviteur de la Couronne et sous la direction et le contrôle de celle-ci. Il y a bien quelques fonctions exécutives qui appartiennent juridiquement à la Couronne en Conseil — c'est-à-dire au Roi agissant de l'avis de son Conseil privé — mais comme le Conseil n'a pas d'autorité indépendante et qu'en pratique il se compose des principaux ministres nommés par la Couronne, on peut dire que même ces fonctions appartiennent à la Couronne seule.

*Nomination des fonctionnaires.* — A l'exception de quelques fonctionnaires des Chambres du Parlement, et d'un petit nombre de dignitaires héréditaires dont les attributions sont purement protocolaires (1), tous ces fonctionnaires publics nationaux sont nommés par la Couronne directement ou par les hauts fonctionnaires de l'Etat qu'elle même a nommés ; la Couronne possède également le droit de les révoquer, sauf pour un petit nombre dont les fonctions durent aussi longtemps qu'ils s'en acquittent convenablement (*during good behaviour*). Parmi ceux-ci les plus importants de beaucoup sont les juges, les membres du Conseil de l'Inde, et le Contrôleur et Comptable général, dont aucun ne prend une part directe au gouvernement du

(1) Tels le Grand Maréchal et le Grand Fauconnier.

royaume par le pouvoir exécutif (1). Or le droit de nommer et de révoquer implique celui de diriger ; c'est pourquoi l'on peut dire en général que tout l'organisme exécutif du gouvernement central en Angleterre est soumis à la direction de la Couronne.

*Autres pouvoirs de la Couronne contenus dans la prérogative.* — De plus, la Couronne autorise sous son seing la dépense des revenus publics en conformité avec les crédits votés par le Parlement, ensuite de quoi elle exécute les dépenses. Elle peut accorder des chartes d'incorporation en y attachant certains pouvoirs, pourvu qu'ils ne soient point contraires à la loi du pays, et pour autant que ce droit n'ait pas été limité par une loi ; mais comme conséquence des diverses lois de réforme électorale, des lois sur les municipalités et des lois sur le gouvernement local, il ne peut plus être accordé de charte conférant des pouvoirs politiques, si ce n'est en vertu d'une loi ; même les sociétés commerciales exigent d'habitude des privilèges qui ne peuvent être octroyés qu'en vertu de la loi (2). La Couronne accorde toutes les grâces, crée tous les pairs et confère tous les titres et honneurs. Comme chef de l'Eglise établie d'Angleterre, elle réunit la *Convocation* et lui donne licence de traiter des affaires arrêtées au préalable. Elle nomme virtuellement les archevêques, les évêques et la plupart des doyens de chapitre et des chanoines, et elle dispose de nombreux rectorats et autres bénéfices (3). Comme chef de l'armée et de la marine elle lève et commande les forces armées de la na-

(1) Pour ce qui regarde le retrait de fonctions occupées *during good behaviour* et l'effet de la règle que les trois catégories de fonctionnaires sus-mentionnés peuvent être révoqués sur présentation d'une adresse par les deux Chambres du Parlement. Cf. Anson, *Loi et pratique constitutionnelles*, édition française (collection Boucard et Jèze), II, p. 257 et s.

(2) Todd, *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, édit. fr. Boucard et Jèze, I, pp. 346 et 347.

(3) Cf. plus loin le chapitre sur l'Eglise.

tion et fait les règlements de leur administration, sous réserve, naturellement, des lois et du vote annuel du contingent. Elle représente l'empire dans toutes les relations extérieures et dans toutes les négociations avec des puissances étrangères. Elle a le pouvoir de déclarer la guerre, de faire la paix et de conclure des traités, sauf que, à défaut de l'approbation du Parlement, un traité ne pourrait pas imposer de charges au peuple, ni modifier le droit national ; et c'est un point douteux que de savoir si un traité pourrait, sans cette approbation, porter atteinte à des droits privés ou opérer une cession de territoire (1).

*Fonctions exécutives conférées par des lois.* — De même que le Parlement a souvent conféré des attributions législatives à la Couronne, de même il lui a attribué des fonctions exécutives en sus de celles qu'elle tenait de la prérogative. Je ne vise pas ici les cas où une loi crée de nouvelles fonctions publiques qui doivent être assurées directement par la Couronne, à qui la loi confère alors les pouvoirs nécessaires à cet effet. De semblables fonctions, en dépit de leur origine légale, sont exercées de la même manière que celles qui dérivent de la prérogative. Je vise les lois qui régissent les fonctions et les privilèges des corps locaux et autres, et qui donnent à la Couronne non pas le pouvoir d'exécuter directement la loi, mais un pouvoir de surveillance et de contrôle. Des lois de cette espèce sont devenues très fréquentes depuis un demi-siècle en matière de gouvernement local, d'hygiène publique, d'assistance, de maisons ouvrières, d'enseignement, de tramways, d'éclairage électrique et d'une masse d'autres objets. Même sans exprimer formellement une attribution de pouvoir, la loi

(1) Cf. Anson, *Loi et pratique constitutionnelles*, éd. fr., 356 et s.; Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, p. 325, 329. Heligoland fut cédé à l'Allemagne par un traité en 1890, sous réserve de l'approbation du Parlement, laquelle fut donnée par l'Acte 53-54 Vic., c. 32.

a fréquemment conféré à la Couronne des droits de surveillance en votant pour des objets d'intérêt local des subsides que le gouvernement peut distribuer discrétionnairement : il peut donc mettre à cette distribution telles conditions réglementaires qu'il lui plaira. Ce fut le cas, par exemple, des subsides pour l'organisation de la police et de l'enseignement. C'est par ces procédés que les autorités locales, et particulièrement celles des petites localités, ont été amenées sous la tutelle de la Couronne à un degré que l'on n'avait jamais connu dans le passé.

*Grande extension des pouvoirs de la Couronne.* — Tout compte fait, le pouvoir exécutif de la Couronne est, au regard du droit, très étendu ; il est beaucoup plus étendu que celui du premier magistrat dans beaucoup de pays, et tout aussi étendu que celui du monarque dans n'importe quel gouvernement qui n'est pas absolument despotique ; et bien que la Couronne ne possède en propre aucun pouvoir législatif, mais seulement en commun avec le Parlement, elle a reçu de la loi de très importantes attributions de législation secondaire. Bagehot avait observé, à sa manière frappante, « que le monde serait bien étonné d'apprendre tout ce que la Reine pourrait faire sans consulter le Parlement... Sans parler d'autres choses, elle pourrait licencier l'armée (de par la loi elle ne peut engager qu'un certain nombre d'hommes, mais elle n'est pas obligée d'en engager un seul) ; elle pourrait révoquer tous les officiers depuis le premier jusqu'au dernier, à commencer par le Général en chef ; elle pourrait licencier aussi tous les marins ; elle pourrait vendre tous nos navires de guerre et tous nos approvisionnements navals ; elle pourrait faire la paix en sacrifiant la Cornouaille et entreprendre une guerre pour conquérir la Bretagne. Elle pourrait élever à la pairie tous les citoyens du Royaume-Uni, hommes et femmes ; elle pourrait ériger en « universités » toutes les communes du Royaume-Uni ; elle pourrait révoquer la plupart des fonctionnaires civils ; elle pourrait gracier tous les criminels. En un mot, la Reine pourrait, par

l'exercice de la prérogative et dans le gouvernement lui-même anéantir toute l'activité du gouvernement du pays » (1) Nous ajouterons que la Couronne pourrait nommer des évêques, et en beaucoup d'endroits des ministres du culte dont les doctrines offenseraient leurs ouailles; qu'elle pourrait faire museler tous les chiens, faire manger des poireaux à tous les assistés, obliger tous les enfants dans les écoles primaires publiques à apprendre le gallois ; qu'elle pourrait, enfin, rendre à peu près impossibles tous les progrès d'ordre local tels que les tramways et l'éclairage électrique.

*Pouvoirs qui se sont perdus.* — Quelqu'importante que soit aujourd'hui la prérogative, elle fut, à certains égards, encore plus étendue dans le passé, et les hommes ont l'habitude de répéter des phrases qui leur viennent du passé, après qu'elles ont perdu leur sens. C'est ce que font des écrivains à qui l'on ne peut pas reprocher d'ailleurs la moindre erreur sur l'autorité juridique actuelle de la Couronne. On a l'habitude, par exemple, de parler de la Couronne comme de la source de la justice, et un écrivain aussi savant et aussi exact que Todd reproduit l'opinion de Blackstone disant « que par ces mots *fontaine de la justice* la loi n'entend point désigner l'auteur ou l'original, mais seulement la distributeur de la justice. La justice ne dérive pas du Roi comme par une libéralité de sa part, mais il est l'intendant du public pour la distribuer à qui elle revient. Il n'est pas la source mais le réservoir d'où le droit et l'équité découlent par mille canaux jusqu'aux individus (2) ». Or, si l'on excepte la poursuite publique par l'Etat, plus rare en Angleterre qu'ailleurs, et l'usage du nom du Roi dans la procédure judiciaire, la seule relation juridique que la Couronne ait aujourd'hui avec la distribution de la justice se trouve dans la

(1) *English Constitution*, 2e édition (américaine), Introduction, p. 31.
(2) Todd, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, édition franç. Boucard et Jèze, I, p. 298.

nomination des juges; l'appeler de ce chef le réservoir de la justice est une pure fantaisie. Il fut un temps où la Couronne était réellement la source ou le réservoir de la justice : c'est quand on pouvait dire qu'elle administrait la justice par procuration. La Couronne institua les tribunaux de droit coutumier, et après que le développement de la civilisation eut produit des idées de justice plus complexes et plus raffinées, elle reçut des requêtes réclamant le redressement de torts qui auparavant n'étaient point reconnus et elle établit de nouveaux tribunaux pour les examiner. Stubbs a comparé cette méthode à l'action du soleil rejetant une série d'enveloppes nébuleuses qui se ramassaient en corps compacts, et laissaient l'ancien noyau de lumière manifester sa vitalité demeurée intacte en dépit de ces émanations successives (1). C'est de cette manière que surgirent les tribunaux d'équité, pour apporter remède aux cas où, d'après les règles strictes du droit coutumier, il n'y en avait point; la Chambre étoilée remplissait une fonction analogue en matière criminelle. Sous les Stuart on fit de celle-ci un instrument politique, et son abolition par une loi (2) suivit le début de la lutte contre Charles I^er^. La chute des Stuarts mit une fin complète pour la Couronne au pouvoir de créer de nouveaux tribunaux. En 1689, le Bill des Droits déclara illégales « la Cour des commissaires pour les affaires ecclésiastiques et toutes les autres Commissions et Cours de la même nature », et depuis lors un acte du Parlement est nécessaire pour la création de toute nouvelle cour de justice en Angleterre.

La Couronne a perdu de la même manière d'autres pouvoirs qu'elle possédait ou auxquels elle prétendait du moins en vertu de la prérogative. Par exemple, le Bill des Droits déclare illégales la suspension ou la dis-

(1) *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, édition française (coll. Boucard et Jèze), I, p. 722.
(2) 16 Car. I, c. 10.

pense des lois, de même que le maintien d'une armée permanente en temps de paix sans le consentement du Parlement. Certains pouvoirs sont tombés en désuétude et ont disparu à la suite d'une longue négligence ; tels le droit de conférer aux bourgs le privilège d'élire des députés à la Chambre des Communes (1), et le pouvoir de créer des pairs à vie ayant droit de vote à la Chambre des Lords (2). D'autres pouvoirs encore, tout en demeurant juridiquement intacts, ont perdu leur force en pratique et ne pourraient plus être exercés. L'exemple que l'on cite ordinairement est le droit pour la Couronne de refuser son assentiment à un bill voté par le Parlement : c'est le droit que l'on appelle vulgairement, et à tort d'ailleurs, le *veto*. Ce droit n'a plus été exercé depuis le temps de la reine Anne ; mais il se pourrait bien qu'il n'ait pas disparu aussi complètement qu'on se le figure généralement. Sans doute, la Couronne ne pourrait l'exercer que de l'avis du ministère en fonctions, et, en temps normal, un cabinet disposé à refuser la sanction royale d'un bill serait obligé de considérer le vote de ce bill par la Chambre des Communes comme un motif de démission ou de dissolution. On peut cependant imaginer un cas où, un bill ayant été voté par la Chambre des Communes, et le ministère ayant donné sa démission, la Chambre des Lords s'obstinerait à voter le bill en dépit de la résistance d'un nouveau cabinet. Il serait téméraire d'affirmer qu'en un cas semblable la sanction royale ne serait point refusée. Un incident de ce genre faillit arriver en 1858, quand le ministère menaça de conseiller à la Reine de refuser sa sanction à un bill privé si la Chambre des Lords n'autorisait pas le département des

(1) On peut soutenir que ce droit, s'il n'avait point déjà disparu, fut retiré implicitement, bien que le texte ne le dise point, par les *Acts* de Réforme de 1832, 1867 et 1885, qui créèrent de nouveaux bourgs et supprimèrent la représentation d'anciennes localités.

(2) Cf. le débat à la Chambre des Lords sur le cas de Wensleydale. Hansard's *Parl. Deb.*, 3e série, vol. CXL, *passim*.

Travaux publics à comparaître devant le comité des bills privés pour faire connaître les raisons de son opposition aux plans en question (1).

*Pouvoirs de la Couronne exercés par les ministres.* — Depuis l'accession de la maison de Hanovre, la somme des nouveaux pouvoirs que la loi a conférés à la Couronne a probablement compensé, et même au delà, la perte des pouvoirs de prérogative qui ont été restreints par la loi ou qui sont tombés en désuétude faute d'avoir été mis en œuvre. Les pouvoirs que la Couronne possède encore juridiquement depuis cette époque et qu'elle pourrait exercer aujourd'hui constituent de beaucoup la plus grande partie de ce que la prérogative comprenait de ce temps-là ; seulement, le souverain n'en fait plus usage au gré de ses désirs personnels. Son autorité a passé par degrés de plus en plus sous le contrôle de ses ministres, à tel point qu'elle se trouve maintenant presque tout entière aux mains du cabinet qui est responsable devant le Parlement et, par le Parlement, devant la nation. Le cabinet est aujourd'hui le ressort principal de tout le système politique, et la meilleure méthode pour expliquer les relations mutuelles entre les différentes branches du gouvernement consiste à décrire successivement leurs rapports avec le cabinet.

(1) Il s'agissait du bill autorisant la construction de Victoria Station et du Pimlico Railway. Cf. HANSARD's *Parl. Deb.*, 3e série, vol. CLI, pp. 586-589, 691-693, 797-789. — Cf. aussi TODD, éd. fr., II, p. 104.

## CHAPITRE II

### LA COURONNE ET LE CABINET

Il ne rentre pas dans le cadre de cet ouvrage de retracer les circonstances à la faveur desquelles le Roi est devenu irresponsable, au point de vue juridique comme au point de vue politique, cependant que la responsabilité de ses actes passait à ses ministres. Cette histoire a été écrite par d'autres mieux que nous ne pourrions le faire et notre seul objet est de noter les résultats de cette évolution dans l'état actuel de la constitution.

« *Le Roi ne peut mal faire.* » — Les premiers éléments de la doctrine que « le Roi ne peut mal faire » remontent jusqu'à l'enfance de Henry III ; elle s'est graduellement développée jusqu'à devenir un des principes cardinaux de la constitution. Juridiquement elle signifie que le Roi ne peut pas être reconnu coupable d'un acte répréhensible, et que par conséquent on ne peut entamer contre lui aucune procédure. Il ne peut pas être poursuivi au criminel et on ne pourrait, sans son consentement, lui intenter devant aucun tribunal du pays une action civile fondée sur un contrat ou sur un fait dommageable (1). Mais, manifestement, si le gouverne-

(1) Celui qui se croit fondé à porter une réclamation contre la Couronne pour inexécution d'un contrat ou parce que la Couronne

ment doit être un gouvernement de droit, si les fonctionnaires publics comme les citoyens particuliers doivent être soumis aux tribunaux, si le peuple doit être protégé contre l'arbitraire du pouvoir, l'agent qui fait un acte au nom de la Couronne doit être rendu responsable d'une illégalité dont les conséquences ne peuvent pas remonter jusqu'au Roi lui-même. C'est de là qu'est venu cet autre principe : que l'ordre du Roi n'excuse point une faute ; c'est une maxime bien établie en droit coutumier, tant au civil qu'au criminel (1). Cependant, il ne suffit pas, pour empêcher la violation d'une loi par le Roi, d'en faire retomber la responsabilité sur le subalterne qui a exécuté un ordre illégal, si, d'autre part, le chef conserve la faculté d'enfreindre directement la loi. Il fallait faire un pas de plus et empêcher la Couronne d'agir sans l'intermédiaire d'un fonctionnaire qui pourrait être rendu responsable ; et c'est pour cette raison qu'Edouard Ier fut averti qu'il ne pouvait pas exécuter une arrestation personnellement (2). Mais, par la raison

détient sa chose, peut présenter une *pétition de droit* ; la Couronne, suivant le conseil du secrétaire d'Etat pour l'Intérieur, ordonnera d'y inscrire la mention : « Que justice soit faite, » après quoi l'affaire suivra le cours d'une instance ordinaire.

(1) Anson, II, pp. 9, 10, 50, 54, 356, 357, 572 et s.

Seulement un fonctionnaire de la Couronne n'est pas personnellement responsable des contrats de la Couronne, car il n'a point contracté personnellement et d'autre part il ne peut être contraint d'exécuter les contrats de la Couronne. — Gidley *vs.* Lord Palmerston, 3 B. et B., p. 284. — Il a été jugé que la règle qui défend de poursuivre le souverain empêche d'intenter une action possessoire contre une personne qui, en qualité d'agent de la Couronne, détient illégalement un fond : Doc. d. Legh. *vs.* Roe, 8 M. et W., p. 579. Il semblerait que dans ce cas le tribunal aurait pu décider que puisque le Roi ne peut mal faire, l'acte dommageable, et par conséquent la possession, ne pouvait pas lui être imputé; en d'autres termes, on aurait pu juger que le mandat (*agency*) ne pouvait pas constituer une excuse de l'illégalité de l'acte. Comparez : United States *vs.* Lee, 100 U. S. p. 196, un cas dans lequel il s'agissait d'une saisie illégale d'un terrain par le gouvernement des Etats-Unis.

(2) Coke, *Institutes* (4e édition), II, p. 186-187. « Hussey, chief-

que les rois et les reines ne sont guère exposés à la tentation de commettre des violences personnelles ou des violations de propriété, le principe que la Couronne ne peut agir que par l'intermédiaire d'un agent n'a pas eu grande importance au point de vue de la responsabilité juridique du souverain ; cela ne lui a rien enlevé de son importance capitale sous le rapport de la responsabilité politique.

La doctrine, que le Roi ne peut mal faire, s'applique non seulement aux infractions juridiques mais encore aux fautes politiques. Le principe s'est développé lentement, comme une partie du long mouvement qui a amené l'autorité royale dans la dépendance de l'opinion publique ; non pas que cette marche ait été entièrement consciente ni que les étapes en aient été délibérément préparées ; mais, prenant l'histoire constitutionnelle dans son ensemble, nous verrons qu'elle a tendu vers ce résultat ; et il est naturel d'employer à ce propos des termes impliquant une intention qui n'était point présente à l'esprit des acteurs. Il n'était pas toujours facile d'empêcher la Couronne de commettre une violation de droit, mais il était encore bien plus difficile de l'empêcher de se servir de ses prérogatives incontestées pour poursuivre une politique impopulaire. Le Parlement pouvait bien lui opposer une résistance occasionnelle et intermittente en refusant les crédits ou en insistant sur le redressement d'un tort spécial : cela seulement ne suffisait point pour assurer le maintien de l'harmonie entre la Couronne et les autres forces politiques de l'époque. La nature des choses elle-même excluait toute idée d'une peine appropriée au châtiment de la maladministration royale. Sans doute, au Moyen Age, un roi mauvais ou faible pouvait perdre son trône et même la vie ; mais en des temps

justice, rapporta que Sir John Markham dit au Roi Edouard I[er] que le Roi ne pourrait pas — ce qui était cependant permis à tous ses sujets — arrêter un homme soupçonné de trahison ou de félonie, parce que si le Roi commettait une erreur dommageable, sa victime n'aurait aucun recours ». — Au lieu d'Edouard I[er] il faut lire Edouard IV.

plus calmes, de pareils événements ne pourraient se passer sans provoquer une convulsion violente dans le royaume entier, — ce que ne démontre que trop bien l'histoire du xvii^e^ siècle. Un gouvernement ordonné ne peut pas être établi sur la base du pouvoir personnel tempéré par la révolution : ou bien le pouvoir royal doit être exercé selon la volonté personnelle du monarque, ou bien d'autres personnes, qui peuvent être rendues responsables, doivent prendre part aux actes d'Etat qu'il accomplit.

*Un ministre est responsable pour chacun des actes du Roi.* — Dès le xiv^e^ et le xv^e^ siècle le Conseil du Roi avait commencé à entourer l'apposition des divers sceaux d'une série de formalités qui demandaient l'intervention d'un ou plusieurs fonctionnaires royaux. Cette marche se poursuivit jusqu'à ce que la coutume ou la loi vint exiger qu'à peu près tous les actes que la Couronne exerçait d'habitude directement — excepté la nomination et la révocation des grands officiers de l'Etat eux-mêmes — soient accomplis ou par le Conseil privé, ou au moyen d'un instrument authentiqué par le sceau ou le contreseing d'un ou de plusieurs hauts fonctionnaires d'Etat (1). L'objet de ces formalités était d'empêcher la Couronne de faire des libéralités imprudentes, et d'assurer l'influence du Conseil privé sur l'administration (2), plutôt que d'instituer une responsabilité devant le Parlement ou devant le public ; et cependant il fut aisé de maintenir, au moment opportun, que le fonctionnaire qui scellait ou signait l'acte en prenait par là même la responsabilité. Dès lors, qu'une faute soit commise, quelqu'un pouvait en être tenu responsable ; une infraction, quelqu'un en était punissable ; des actes impopulaires ou une politique odieuse, quelqu'un sur les marches du trône pouvait être entrepris à ce sujet ; et si une forte

(1) Anson, II, pp. 35, 54 et s. ; Dicey, *The Privy Council*, pp. 34 et suiv.

(2) Dicey, *Ibid.*, pp. 40-43.

expression de ressentiment ne suffisait pas à faire reculer l'offenseur, le Parlement disposait comme dernières armes de la mise en accusation et de la condamnation par le vote d'un *bill of attainder*. Ces armes marquaient une période dans l'évolution, un degré dans le progrès du contrôle parlementaire, mais elles étaient beaucoup trop brutales pour produire une réelle harmonie entre la Couronne et le Parlement ; et lorsque des expériences politiques de Guillaume et d'Anne, favorisées par l'heureux accident avait placé sur le trône deux étrangers falots, sortit enfin le système d'un ministère responsable, la mise en accusation elle-même tomba en désuétude, ou plutôt elle traîna dans l'arsenal comme un moyen de punir des méfaits personnels dans l'exercice des fonctions.

*Nature de la responsabilité actuelle.* — Bien que les règles requérant l'apposition de sceaux ou de contreseings aux actes royaux aient reçu quelques simplifications, elles demeurent encore en vigueur mais elles ont cessé d'être la vraie source de la responsabilité. Au lieu de l'effort qui tendait à fixer la responsabilité effective de chaque acte public de la Couronne sur une personne en particulier en obligeant un fonctionnaire à certifier son approbation sur l'acte même, nous trouvons aujourd'hui le principe général que la responsabilité doit toujours incomber à un ministre. Eut-il même ignoré l'acte au moment où il s'est accompli, il n'en est pas moins responsable s'il demeure en fonctions après l'avoir connu ; et même s'il n'était pas encore nommé au moment de l'acte, mais si sa nomination était une suite de cet acte, le ministre, en acceptant le pouvoir prendrait également cette responsabilité. C'est ce qui arriva à sir Robert Peel en 1834. Convaincu, comme tout le monde à cette époque, que le Roi avait commis un acte arbitraire en renvoyant le cabinet de lord Melbourne, il dit : « En acceptant le poste de premier ministre, je prendrais *théoriquement sinon moralement* la responsabilité de la dissolution du cabinet précédent, encore que je n'y aie pas

été mêlé le moins du monde (1). » La règle est tellement universelle dans son action « qu'il n'y a pas un moment de la vie du Roi, depuis son avènement jusqu'à son décès, où il ne se trouve point quelqu'un responsable devant le Parlement de sa conduite publique (2) ». Un ministre, à l'heure actuelle, est politiquement responsable de tout ce qui se passe dans son département, qu'il y ait eu ou non de sa part apposition de sceau ou de signature ; et tous les ministres répondent solidairement de tout acte politique de haute importance. Un ministre dont la politique est condamnée ne subit plus une peine : il se démet ; et si l'affaire intéresse plus que sa conduite ou sa compétence personnelles, si elle est d'une gravité telle qu'elle aurait dû éveiller l'attention du cabinet, ses collègues se démettent avec lui. Ainsi la responsabilité pénale a cédé la place à la responsabilité politique, et la responsabilité individuelle s'est transformée en une responsabilité collective.

*Le Roi doit suivre l'avis des Ministres.* — En conséquence de leur responsabilité devant le Parlement pour tous les actes de Couronne, les ministres sont obligés de s'abstenir de toute démarche qu'ils ne pourraient pas justifier et d'exiger celles qu'ils regardent comme nécessaires. Bref, le cabinet doit poursuivre sa politique propre, et cette politique, la Couronne doit l'accepter. Le Roi peut naturellement être capable de persuader ses ministres d'abandonner une politique qu'il n'approuve pas, et nous rencontrerons plus loin les occasions qui s'offrent à lui de le faire ; mais s'il ne peut les persuader, et que forts de leur appui dans la majorité du Parlement ceux-ci persistent dans leurs vues, il doit céder. On dit communément que le Roi doit accorder sa confiance à ses ministres, mais il serait plus exact de dire qu'il doit suivre leur avis. Avec le progrès du système parlementaire cette coutume s'est établie de mieux en mieux, et les ministres ont vu grandir leur

(1) Mahon et Cardwell, *Memoirs by Sir Robert Peel*, II, p. 31.
(2) Todd, *Parl. Govt. in England*, 2e édit., II, p. 31.

puissance, tandis que la Couronne cédait plus facilement, pas nécessairement dans la crainte des conséquences, mais par la force de l'habitude.

*Ou bien le Roi doit trouver d'autres ministres qui acceptent la responsabilité.* — Suivant l'ancienne théorie du gouvernement parlementaire, il était seulement nécessaire que le Roi trouvât des ministres disposés à accepter la responsabilité de ses actes ; il pouvait donc rejeter leurs conseils du moment qu'il parvenait à trouver d'autres ministres prêts à seconder sa politique et à en prendre la responsabilité. Une situation de ce genre est devenue très improbable aujourd'hui en Angleterre. Elle ne pourrait se produire que de deux façons.

Tout d'abord, une révocation du cabinet pourraît la provoquer. On a longtemps cru que Guillaume IV avait arbitrairement renvoyé le ministère de lord Melbourne en 1834, et pendant bien des années sa conduite à cet égard fut abondamment critiquée; mais à la publication des *Melbourne Papers* (1) il apparut que ce fut le premier ministre lui-même qui avait suggéré au Roi de le renvoyer à cause des grandes difficultés qu'il rencontrait dans le gouvernement ; l'incident fut donc plutôt une démission qu'une révocation. Il n'est pas douteux que le droit de renvoyer un ministère entre dans les limites juridiques de la prérogative de la Couronne, mais il semble qu'il appartienne à la catégorie de ces pouvoirs que la responsabilité rigoureuse du cabinet devant la Chambre des Communes a pratiquement fait tomber en désuétude. Cependant, ici comme à propos d'autres pouvoirs, il ne faudrait pas trop se risquer à prédire qu'il n'en sera plus jamais fait usage, car des circonstances pourraient se présenter où il apparaîtrait d'une manière évidente que le ministère et la Chambre ne représentent plus l'opinion du pays. Peu de personnes, avant le dernier ministère de Gladstone, auraient hésité à dire que plus jamais la Chambre des Lords ne s'aven-

(1) Pp. 220-226.

turerait à rejeter un bill auquel la Chambre des Communes, récemment élue, tenait énergiquement, car l'objet du bill avait été l'un des enjeux principaux de la campagne électorale. Cependant les Lords rejetèrent le dernier *Home Rule Bill* de 1893, sans perdre pour cela de leur popularité ; et en 1906, ils démolirent l'*Education Bill*. On peut imaginer qu'en des circonstances semblables, la Couronne pourrait, en renvoyant le ministère, provoquer une dissolution et en appeler à l'opinion. Un événement de ce genre est hautement improbable, mais on ne peut pas dire qu'il soit impossible.

Il faut, naturellement, distinguer avec soin le renvoi d'un ministère du renvoi d'un ministre en particulier. Ceci pourrait se faire, comme dans le cas de lord Palmerston — la dernière occurrence de l'espèce — à la demande du premier ministre ; cela serait donc non pas en opposition, mais en harmonie avec les conseils de la personne principalement responsable des actes de la Couronne.

L'autre moyen par où la Couronne pourrait amener un changement de ministère serait le refus d'approuver un acte que le ministère considèrerait comme essentiel à sa permanence au pouvoir. Des exemples de l'exercice d'un droit semblable par le représentant de la Couronne se sont produits dans les colonies autonomes, mais ils ne sont pas de nature à se rencontrer en Angleterre. Par exemple, il est arrivé plusieurs fois que le gouverneur rejette la demande de dissolution d'un parlement colonial présentée par son ministère, et d'habitude pour cette raison qu'une élection générale venait d'avoir lieu ou qu'il n'y avait point de question importante en litige entre les partis qui pût motiver un appel au peuple (1). En Angleterre, d'autre part, une requête de ce genre par le ministère n'a plus été refusée depuis qu'en 1784 William Pitt inventa le principe qu'un gouvernement

(1) Une série de ces exemples se trouve dans Todd, *Parl. Govt. in the British Colonies*, pp. 525-573.

placé à la Chambre des Communes en face d'une majorité hostile peut en appeler aux électeurs au lieu de se retirer; il n'est d'ailleurs pas probable que cette demande soit rejetée, parce que les règles de l'honneur au jeu de la politique sont si parfaitement comprises des hommes d'Etat en Angleterre que l'abus de ce pouvoir dans un intérêt de parti n'est pas vraisemblable.

Le droit pour un gouverneur colonial de rejeter l'avis de ses ministres souleva une discussion intéressante dans le cas du gouverneur Darling, de Victoria, en 1865. L'histoire en est bien connue. L'origine de l'incident fut un conflit entre l'Assemblée et le Conseil législatif, tous deux électifs, qui se trouvèrent à ce moment adversaires en politique. L'Assemblée favorisant l'institution d'un tarif protecteur, auquel on savait qu'une majorité du Conseil était opposée, annexa le tarif au vote du budget annuel; et le Conseil, privé du droit d'amender le budget, le rejeta au bloc. Là-dessus le gouverneur, cédant à la pression de ses ministres, sanctionna l'entrée en vigueur des nouveaux droits de douane, l'émission d'un emprunt, et le paiement des fonctionnaires, sans l'intervention d'aucun acte régulièrement voté par les deux Chambres de la législature. Cette violation de la loi par le gouverneur Darling de concert avec ses ministres lui valut d'être réprimandé et finalement révoqué par le secrétaire d'Etat pour les Colonies (1). Pas n'est besoin de dire qu'une situation pareille ne s'est jamais présentée en Angleterre et qu'il n'est pas vraisemblable qu'elle s'y produise.

*Choix d'un nouveau Premier-ministre.* — Il y a une question dans laquelle l'avis des ministres ne peut réellement pas lier la Couronne, et c'est dans le choix d'un premier ministre. Il serait manifestement inconvenant, pour ne point dire absurde, que dans le choix d'un nouveau premier ministre la Couronne dut suivre le conseil de celui qui se retire précisément à cause

(1) Todd, *Ibid.*, pp. 105 et s,

d'un changement de parti dans la Chambre des Communes. Que M. Balfour, par exemple, eût eu le droit de décider si son successeur devait être sir Henry Campbell Bannerman ou lord Rosebery, c'eût été grotesque. Il y a généralement un chef reconnu de l'opposition, et dans ce cas, c'est à lui que la Couronne doit confier la mission de former le nouveau ministère. Ce qui se fit en 1880 en est un bon exemple. Gladstone s'était, quelques années auparavant, retiré de la direction du parti libéral au Parlement, et la Reine, après le triomphe de ce parti aux élections générales, appela lord Hartington qui était alors le chef des libéraux à la Chambre des Communes; mais elle découvrit que Gladstone, qui avait réellement mené le parti à la victoire dans le pays, était le seul chef possible pour un gouvernement libéral (1).

Si le parti qui se trouve en majorité au Parlement n'a pas de chef reconnu, la Couronne peut confier la formation d'un ministère à celui des principaux membres de ce parti qui se trouve prêt à accepter cette mission; ou bien, si les partis — comme il arrive parfois — ont été tellement disloqués qu'il ne soit possible de former qu'un ministère de coalition, la Couronne peut appeler le chef de l'un ou de l'autre groupe. Sans remonter jusqu'à une époque où le Roi avait plus de liberté qu'aujourd'hui dans la formation des ministères, il est arrivé plusieurs fois pendant le règne de la reine Victoria que le choix d'un premier ministre ne dépendit que de sa décision personnelle. En 1852, par exemple, c'est sur son désir que lord Aberdeen forma un cabinet de coalition (2). En 1859 ce fut elle qui choisit lord Palmerston, de préférence à lord John Russell (3); et en 1868 et 1894, dans deux circonstances où le ministère en fonctions perdit son chef, elle choisit elle-même le ministre qui devait

(1) Cf. Morley, *Life of Gladstone*, Livre II, ch. vii.

(2) Sidney Lee, *Life of Queen Victoria*, 1re édit., p. 232-233.

(3) Ashley, *Life of Lord Palmerston*, II, p. 154-157; Lee, *Life of Queen Victoria*, p. 296.

lui succéder, en désignant dans le premier cas Disraëli et dans le second lord Rosebery (1). Il est vraisemblable cependant que ces occasions se reproduiront plus rarement à l'avenir, car il est tout à fait probable qu'un parti aime mieux choisir son propre chef que d'abandonner à la Couronne le soin de le désigner.

*Désignation des autres ministres.* — Le choix des autres membres du cabinet est une chose très différente ; car, bien qu'autrefois les souverains se soient efforcés d'exercer une influence décisive sur la composition du ministère, on peut dire qu'à dater de l'arrivée au pouvoir de Peel, en 1834, le principe fut définitivement admis que le premier ministre choisit ses collègues et qu'il est responsable de leur désignation (2). L'autorité royale en cette matière jeta un faible et dernier éclat dans l'affaire de la chambre à coucher en 1839, où la maladresse de Peel et l'impétuosité de la Reine provoquèrent un malentendu. Peel voulait remplacer quelques-unes des dames de la Reine, appartenant exclusivement à des familles whigs, par des dames apparentées aux conservateurs ; et la Reine, s'imaginant qu'il voulait les lui changer toutes refusa (3). Quand Peel revint au pouvoir deux ans plus tard, les dames whigs se retirèrent et furent remplacées ; et depuis lors il est bien établi que la maîtresse des robes, ainsi que les gentilshommes de la Maison changent avec le gouvernement, mais que les autres dames demeurent. La maîtresse des robes, cependant, doit toujours être une duchesse, mais pendant les dernières années de la reine Victoria, il se fit qu'il n'y avait point de duchesse appartenant au parti libéral.

Aujourd'hui toutes les personnes dont les fonctions sont considérées comme ayant un caractère politique

(1) Lee, *Ibid.*, p. 511.

(2) Todd, *Parl. Govt. in England*, 2e éd., I, pp. 323 et s.

(3) Parker, *Sir Robert Peel*, II, pp. 391 et s. et Lee, *Life of Queen Victoria*, pp. 97-103.

sont nommées conformément à l'avis du premier ministre. Cela ne signifie point que le souverain ne puisse pas indiquer ses préférences et les faire prévaloir éventuellement, car dans une circonstance au moins la Reine obtint, dit-on, une place dans le cabinet pour un ancien ministre que le nouveau chef du gouvernement avait soit oublié, soit négligé à dessein. Ce que cela signifie, cependant, c'est que si le premier ministre insiste sur son propre conseil, celui-ci doit être suivi. Plus d'une fois, par exemple, la Reine essaya en vain d'écarter du ministère des Affaires étrangères lord Palmerston, qui était pour elle une vexation perpétuelle. Comme l'explique lord Morley de Blackurn, dans le chapitre de sa « Vie de Walpole » où l'on pense qu'il rapporte les idées de Glastone sur le cabinet : « Le respect constitutionnel pour la Couronne inspirerait naturellement d'avoir égard aux vœux personnels du souverain en lui proposant les nominations de ministres, mais les préférences ou les aversions royales pourront de moins en moins s'opposer à la forte idée que se fera le premier ministre des exigences de l'intérêt public (1). »

*Actes dont les ministres répondent.* — Les responsabilités des ministres peuvent se classer en responsabilités théoriques et responsabilités complètes. Ainsi à propos des actes qui se sont passés avant leur arrivée au pouvoir et sur lesquels il est impossible qu'ils aient donné un avis, les ministres ne supportent qu'une responsabilité que l'on peut appeler théorique ou peut-être nominale. Un premier ministre est théoriquement responsable de son propre choix ; mais comme la responsabilité dans ce cas ne lui impose que l'obligation de se retirer devant un vote hostile de la Chambre des Communes — ce qu'il devrait faire de toute façon dans une éventualité semblable — il n'assume aucune aggravation de responsabilité du chef de son propre choix ; et l'on peut en dire autant de tous les actes accomplis

(1) Morley, *Walpole*, p. 158.

avant l'arrivée des ministres au pouvoir et auxquels leur acceptation du pouvoir ne signifie point qu'ils accordent effectivement soit leur sanction, soit leur tolérance. Par exemple, ils deviennent responsables de l'état des départements publics dont ils prennent la direction ; et c'est précisément dans le but de changer cet état qu'ils ont été mis au pouvoir. En d'autres termes, il y a une différence entre les choses dont les ministres sont responsables en théorie, mais où il n'y a point de leur faute, et celles qui ont été faites d'après leurs conseils et dont les conséquences peuvent leur être imputées normalement et d'une manière complète. La distinction est sans importance au point de vue des conventions constitutionnelles, mais ses conséquences pratiques sont considérables en ce qui regarde la situation du cabinet devant le Parlement et devant l'opinion. Actuellement, les ministres ont la responsabilité complète de tous les actes politiques accomplis par la Couronne pendant la durée de leur ministère, même des actes qui apparaissent le plus directement comme l'œuvre personnelle du souverain. Toutes les communications avec les représentants des puissances étrangères, par exemple, passent par leurs mains. La création des pairs, l'octroi des honneurs sont incontestablement subordonnés à leur avis ; et bien qu'au moment où l'on annonçait, en 1901, la liste des honneurs pour l'occasion du couronnement du roi Edouard, le *Times* eût déclaré que les noms en avaient été choisis par le monarque personnellement, il prit soin d'ajouter que la responsabilité constitutionnelle de ce choix incombait naturellement aux ministres (1).

Bref les ministres dirigent l'action de la Couronne dans toutes les affaires qui concernent le gouvernement. Le discours du Trône à l'ouverture du Parlement est naturellement leur œuvre ; et ils préparent les réponses à toutes les adresses ayant un caractère politique. Toute la correspondance officielle et tous les rapports adressés

(1) *Times*, 26 juin 1902.

au Roi, ainsi que toutes les communications qui émanent de lui doivent passer par les mains d'un membre du cabinet. Une lettre écrite au souverain comme tel par un de ses sujets ou par tout autre particulier passe par le bureau du secrétaire pour l'Intérieur ; et même les pairs, qui ont un droit constitutionnel d'accès auprès du souverain, doivent passer par le même intermédiaire pour la fixation de leur audience. Cela ne signifie point que la Couronne ne puisse pas consulter qui bon lui semble. Cette question fut débattue à propos du prince Albert, que les ministres tinrent d'abord un peu à l'écart et dont, pendant une couple d'années, ils n'admirent pas la présence à leurs entretiens avec la Reine, tandis que lui-même au contraire s'intitulait « le conseiller confidentiel » et « le ministre permanent » de la Reine (1). Son conseiller intime, il l'était à n'en pas douter, mais non moins certainement il n'était pas son ministre, parce qu'en vertu même de la nature des choses, il ne pouvait pas prendre la responsabilité des actes de la Reine. Gladstone dans *Gleanings of Past Years* (2) semble bien avoir défini la véritable situation de la Reine et du Prince consort quand il dit qu'elle a le droit de consulter secrètement qui bon lui semble, sous réserve seulement de n'apporter par là aucun trouble dans ses rapports avec ses ministres. Il est de règle qu'elle ne consulte pas l'opposition, puisque les membres de celle-ci sont les adversaires directs du ministère ; mais elle peut consulter n'importe qui en dehors de l'opposition, pourvu que cela n'affecte point la responsabilité de ses ministres, c'est-à-dire, pourvu qu'en fin de compte elle suive leur avis.

*Les ministres répondent des actes publics de la Couronne et non pas de ses actes privés;* mais il est parfois malaisé de distinguer les uns des autres. Par exemple, la reine Victoria avait sur maint trône en Europe des

(1) MARTIN, *Life of the Prince Consort*, 4e édit., I, p. 74.
(2) I, p. 73.

parents à qui il eût été absurde qu'elle ne pût point écrire de lettres d'un caractère privé; et d'autres têtes couronnées lui envoyaient couramment, à propos d'affaires d'Etat, des lettres qui n'étaient point destinées à passer sous les yeux des ministres. C'est pourquoi l'on adopta cette règle que toute sa correspondance avec les souverains étrangers qui n'étaient pas de sa famille devrait passer par les mains de ses ministres; cette exigence, encore qu'elle fût une conséquence nécessaire du gouvernement responsable de l'Angleterre, vexait profondément la Reine qui s'est fréquemment trouvée dans l'obligation de formuler, de sa propre main, des opinions contraires à sa pensée véritable (1). Le mariage de la Reine, auquel on attachait à cette époque plus d'importance politique qu'il n'en aurait eu de nos jours, fut arrangé par elle-même, sans consultation avec ses ministres; elle se borna à le leur annoncer. Mais d'autre part, quand la princesse Louise fut fiancée au marquis de Lorne, Gladstone déclara à la Chambre des Communes que cette alliance avec un sujet n'avait point été décidée sans l'avis des ministres de la Couronne (2). Le risque d'opérer une énergique infusion de sang britannique dans les veine de quelque futur occupant du trône semble donc être un objet d'intérêt politique dont le cabinet doit assumer la responsabilité. Mais il n'en est point ainsi des simples relations mondaines. L'un des principaux devoirs de la Couronne, c'est de prendre la direction de la vie mondaine dans la capitale. La Reine y renonça en fait pendant bien des années après la mort de son époux; mais, en dépit des réclamations persistantes du public, les ministres ne virent point dans cette abstention une question politique dont on pût leur demander de rendre compte.

*Le nom du Roi ne peut être introduit dans les controverses politiques.* — Puisque le Roi ne peut mal agir, il ne

(1) Lee, *Life of Queen Victoria*, 1re édit., p. 211-213.

(2) Todd, *Parl. Govt. in England*, 4e éd., I, p. 266, note *y*; Hansard, 3e série, CCIV, p. 173 et 370.

peut agir ni bien ni mal. Il ne mérite pour ses actes politiques ni éloge ni blâme ; et ses ministres ne peuvent pas publier le fait que la décision d'une affaire d'Etat ait été réellement prise par lui-même (1). Son nom ne doit, en aucune manière, être mêlé aux discussions politiques et ses désirs ne doivent point être mentionnés au cours des débats, ni dans l'enceinte du Parlement ni au dehors (2). Ce principe ne fut complètement admis qu'après l'avènement de la reine Victoria. Lors de la première élection de son règne les tories se plaignirent, apparemment avec raison, que les whigs s'étaient servis de sa personne et de son nom comme d'armes électorales (3), et trois ans plus tard, nous trouvons Wellington parlant de la Reine comme du chef des adversaires des conservateurs (4). Les seuls actes, à peu près, que la Couronne peut faire sous le regard du public sont les actes de cérémonie, d'assistance aux solennités publiques, les discours dépourvus d'importance politique et les témoignages de sympathie que l'on ne saurait critiquer. Quand, par exemple, la Reine fit sa dernière visite en Irlande, il fut donné à entendre au public que c'était elle qui en avait eu la pensée ; de même quand elle ordonna que l'on permît aux soldats irlandais d'arborer le *shamrock*. On considéra

(1) Les adversaires de Disraëli étaient dans le vrai quand ils lui reprochèrent d'avoir fait connaître que c'était la Reine elle-même qui avait choisi entre sa démission ou une dissolution en 1868 (HANSARD, 3e série, CXCI, pp. 1705, 1724, 1742, 1788, 1794, 1800, 1806, 1811). Rien ne s'opposait à ce qu'il permît à la Reine de se décider, c'est-à dire qu'il pouvait faire sienne l'opinion de la Reine, mais il aurait dû en prendre la responsabilité devant le public.

(2) En 1876 M. Lowe exprima dans un discours politique l'opinion que la Reine avait vainement sollicité les ministères précédents de lui procurer le titre d'Impératrice de l'Inde. Ces paroles furent dénoncées à la Chambre des Communes et leur auteur fut contraint de faire des excuses passablement humiliantes, car la Reine, par l'organe du premier ministre, dénia la vérité de l'assertion. — HANSARD, 3e série, CCXVIII, pp. 20-23 et s. et CCXXIX, pp. 52-53.

(3) LEE, *Life of Queen Victoria*, pp. 74-75.

(4) PARKER, *Sir Robert Peel*, II, pp. 415 et s.

que des actes semblables ne pouvaient pas avoir de signification politique ni susciter des commentaires hostiles.

*Influence actuelle du souverain.* — Dans l'ancienne théorie de la constitution les ministres étaient les conseillers du Roi. A eux de donner leur avis, à lui de se décider. Aujourd'hui les rôles sont presque renversés. Le Roi est consulté, mais les ministres décident. On dit habituellement que, pour le Roi, l'influence a remplacé la puissance, ou bien, comme Bagehot, à sa manière catégorique, que la Couronne a « trois droits : le droit d'être consultée, le droit d'encourager, le droit de mettre en garde. Et un roi doué de grand sens et de sagacité n'aurait pas besoin d'autres droits (1). » Mais après que le conseil et l'avertissement ont été donnés, la décision doit appartenir aux ministres. C'est à eux de juger si leur opinion personnelle a suffisamment de gravité pour qu'ils se croient obligés d'y tenir, en dépit des objections du Roi, ou s'ils doivent céder. Bagehot poursuit en montrant toute l'efficacité que le droit de conseiller prend entre les mains d'un monarque sage et expérimenté, mais il reconnaît combien peu de chances il y a que l'occupant du trône possède toutes les qualités voulues pour faire bon usage de ce droit, et il ajoute qu'en essayant de l'exercer, l'ordinaire des princes ferait probablement plus de mal que de bien.

*Le Roi est consulté après qu'une décision a été prise.* — Les historiens ont souvent observé que l'un des grands facteurs dans le développement du gouvernement de cabinet a été l'absence du souverain aux conseils de cabinet depuis l'avènement de la maison de Hanovre. Cette absence a eu trois effets. Elle a aidé à délivrer les ministres pris individuellement, de toute pression de la part du Roi ; elle leur a facilité l'adoption d'une attitude collective dans leurs relations avec le monarque ; enfin elle a contribué à tenir celui-ci à l'écart de la discussion d'une conduite politique jusqu'à ce qu'on se soit mis d'accord sur une formule. Ce dernier point est d'une

(1) *English Const.*, 1re éd., p. 103.

haute importance et il exerce son effet sur l'influence actuelle du Roi, parce que c'est avant que les ministres ne se soient formé une opinion que son conseil et ses avertissements sont le plus efficaces. C'est au moment où les uns résistent et les autres hésitent que le poids de son opinion a le plus de chances de faire pencher la balance. Après qu'une question a été débattue à fond et qu'une entente s'est réalisée, il est beaucoup moins vraisemblable que la décision puisse être rapportée ou même sérieusement modifiée par l'effet de ses préférences personnelles.

De nos jours le souverain n'est généralement consulté, en ce qui regarde les questions de législation et de politique intérieure, qu'après que les idées du cabinet ont pris corps. Car bien qu'il soit informé en termes généraux de ce qui s'est fait aux conseils de cabinet, et bien qu'il discute parfois avec un ministre les projets qui concernent son département, les affaires sont d'habitude discutées et résolues entres les ministres avant de les soumettre à l'approbation du Roi. De cette manière « le souverain n'est mis en présence que des résultats nets de l'instruction préalable et de la délibération (1) » et les intentions du cabinet « lui sont communiquées, de même qu'au Parlement, comme si elles étaient les vues d'un seul (3) ». La reine Victoria essaya, il est vrai, de se faire reconnaître le droit « de donner son opinion sur tous les projets avant qu'ils ne fussent arrètés (3) », mais apparemment sans beaucoup de succès. Le résultat ne fut pourtant pas le même à l'égard de tous les départements. Au contraire, après une longue lutte avec lord Palmerston, qui lui infligea de nombreuses et exaspérantes rebuffades, la Reine eut en fin de compte l'avantage, grâce au tempérament impulsif et au manque d'absolue sincérité qu'elle rencontra chez cet autocratique

(1) GLADSTONE, *Gleanings of Past Years*, 1, p. 85.

(2) MORLEY, *Life of Walpole*, p. 155.

(3) Ceci se passait en 1880. Cf. LEE, *Life of Queen Victoria*, p. 451.

ministre des Affaires étrangères. Elle réussit à établir, par le mémorandum du mois d'août 1850, la règle que la correspondance étrangère et les dépêches devaient lui être communiquées avant d'être expédiées, afin que les affaires étrangères soient entières, et non pas déjà engagées, avant d'être portées à sa connaissance. Gladstone a critiqué les principes adoptés à ce moment parce qu'ils signifiaient que les observations du premier ministre à propos des dépêches, au lieu d'être adressées à titre privé au ministre des Affaires étrangères, ne pouvaient intervenir qu'après la communication des minutes à la Reine (1). En d'autres termes, il se plaignait de ce que la Reine fut consultée avant que la teneur de la dépêche n'ait été arrêtée définitivement entre le premier ministre et son collègue des Affaires étrangères. Sa critique semble donc dirigée contre l'habitude de consulter la Reine avant qu'une ligne de conduite ait été adoptée par ceux qui en ont la responsabilité (2), c'est-à-dire, dans le cas présent, par le premier ministre et le secrétaire des Affaire étrangères, car les dépêches ne sont d'ordinaire pas soumises à l'examen du cabinet tout entier.

L'influence royale trouve beaucoup moins d'occasions de s'exercer dans les affaires qui sont tranchées en conseil de cabinet que dans les autres. En effet, dans le cas des premières, le souverain n'est généralement pas consulté avant que la question ait été discutée d'une manière approfondie et que le cabinet ait pris une décision

(1) *Gleanings of Past Years*, I, pp. 86-87.

(2) C'est pour la même raison que le Président du *Board of Control* protesta en 1842, quand lord Ellenborough, gouverneur général de l'Inde, crut pouvoir écrire directement à la Reine — ce qui ne serait plus admis de nos jours. — Parker, *Life of Sir Robert Peel*, II, p. 591. — En 1885, Lord Randolph Churchill offrit sa démission de secrétaire d'Etat pour l'Inde, parce que le premier ministre, sans le consulter, avait transmis au Vice-Roi l'idée émise par la Reine qu'un de ses fils fût nommé au commandement des troupes à Bombay. La nomination ne se fit pas et lord Randolph retira sa démission. — Winston Churchill, *Life of Lord Randolph Churchill*, I, pp. 503-513.

d'autant plus difficile à changer qu'elle est souvent le résultat d'un compromis et qu'elle possède de ce chef quelque chose de la force obligatoire d'un contrat ; tandis que dans les questions qui ne sont pas soumises directement au cabinet, la Couronne ne doit convaincre par ses conseils que l'opinion peut être même hâtive d'un ou de deux ministres. Il en est ainsi des affaires telles que les moins importantes parmi les relations étrangères, les nominations ecclésiastiques et autres, la besogne administrative ordinaire des divers départements. Mais ici nous rencontrons une autre différence. L'activité administrative du gouvernement dans les affaires intérieures fait généralement l'objet d'un examen très serré au Parlement et elle y est exposée à un feu nourri. Il s'ensuit que le ministre, constamment obsédé par la perspective d'une salve de questions dirigées contre le banc du gouvernement, trouvera plus de difficulté à se plier aux désirs du monarque dans ces affaires que dans le cas des négociations diplomatiques, des nominations ecclésiastiques, judiciaires ou militaires, qui d'habitude ne sont pas discutées au Parlement (1). Il semble donc qu'à l'ordinaire l'influence personnelle du Roi en matière politique n'ait pas beaucoup de chances de se manifester ailleurs que dans les affaires étrangères, dans le patronage ecclésiastique et dans quelques autres nominations de fonctionnaires.

*Influence personnelle de la reine Victoria.* — On voit bien les restrictions générales apportées à l'influence du monarque par les conditions dans lesquelles elle s'exerce, mais on ne peut jamais savoir avec quelle vigueur il se sert de cette influence à un moment donné ; il est même difficile d'en apprécier l'efficacité dans les temps relativement modernes. Il est inutile de remonter au delà de la reine Victoria jusqu'à une époque où le système parlementaire était si imparfaitement développé que les ministres donnaient parfois individuellement au Roi des

(1) Cf. Dicey, *Law of the Constitution*, 5e éd., p. 392.

avis en sens contraire (1) ; et depuis l'avènement de la reine Victoria on a publié peu de chose qui puisse éclairer ce problème. Des mémoires et des lettres de ses ministres, tout ce qui se rapporte à l'influence réelle qu'elle exerçait se trouve éliminé. Néanmoins certains faits demeurent. Il n'est pas douteux qu'au temps de l'avènement de la reine Victoria, les idées personnelles du souverain étaient considérées comme plus importantes qu'elles ne le sont aujourd'hui. De fait, beaucoup d'écrivains populaires dans ces dernières années sont portés à négliger complètement l'influence royale. Le penchant pour la généralisation à grands traits, aussi précieux qu'il est dangereux en philosophie politique, a donné aux publicistes l'habitude de parler de la Reine comme d'un automate ; mais les hommes d'Etat qui ont pénétré dans la vie intérieure du cabinet savent que cette métaphore est inexacte. Gladstone aurait dit qu'aucun des traités sur le gouvernement anglais qu'il avait lus n'appréciait l'influence de la Reine à sa juste valeur ; et il observe dans *Gleanings of Past Years* (2) « qu'à n'en pas douter, la somme d'influence directe que la souveraine exerce normalement sur les conseils et les actes de ses ministres est considérable, qu'elle tend à la permanence et à la solidité d'action, et qu'elle est d'un grand bienfait pour le pays ». Peut-être aurait-il été moins affirmatif par la suite ; mais, bien que l'heure ne soit pas encore venue de porter un jugement définitif à cet égard, on peut déjà se former une idée de l'influence que la Reine exerça dans les diverses branches du gouvernement.

*Dans la politique intérieure.* — Nous avons déjà parlé de l'effet que les préférences personnelles de la Reine eurent dans le choix du premier ministre et de ses collègues ; nous pouvons ajouter qu'en deux ou trois circonstances un ministre battu à la Chambre des Communes, au lieu de se démettre prononça la dissolution

(1) Cf. PARKER, *Life of Sir Robert Peel*, I, p. 334.
(2) I, p. 42.

du Parlement par déférence pour les vœux de la Reine (1) ; mais à part cela, il est difficile de retrouver des traces précises de son influence sur la politique générale à l'intérieur du pays. Elle prenait cependant un vif intérêt à quelques-uns au moins des départements. Parfois elle prodiguait des idées et des conseils qui n'ont pas produit, que l'on sache, de résultats positifs. Elle tenait fermement à ses opinions, les exprimait hardiment, et apportait de la franchise dans sa critique des projets, mais il ne paraît pas qu'elle ait réussi à persuader ses ministres de les abandonner ni même de les modifier. Plus d'une fois elle usa de son influence personnelle sur les pairs pour prévenir un conflit entre les Chambres, mais ce ne fut jamais dans le but de réaliser ses vues personnelles; et dans le cas du bill de *Disestablishment* de l'Eglise d'Irlande, elle intervint pour assurer le vote d'un projet du gouvernement qui ne pouvait pas lui être sympathique (2). Bref, son influence personnelle sur les affaires intérieures semble avoir été très mince, tant pour prendre l'initiative d'une politique que pour opérer des modifications dans celle de ses ministres. Ce jugement comporte toutefois deux exceptions en ce qui concerne l'Armée et l'Eglise. La Reine, qui regardait l'armée comme relevant particulièrement du souverain, obtint la nomination d'un duc, prince du sang, au poste de Général en chef, et pendant quelque temps elle réussit à écarter toutes les tentatives que l'on fit pour changer les rapports mal définis de cette fonction avec la Couronne (3), bien qu'en fin de compte ce département fut ramené complètement sous la dépendance du ministre qui en portait la responsabilité devant le Parlement (4). En matière de nominations

(1) Lee, *Life of Queen Victoria*, pp. 133, 295, 387 ; cf. aussi *supra*, p. 50, note 1.

(2) Morley, *Life of Gladstone*, II, pp. 267 et s. Davidson et Benham, *Life of Archbishop Tait*, 2e édit., pp. 20-27, 35-36, 40-42.

(3) Lee, *Life of Queen Victoria*, pp. 266 et 302.

(4) 33-34 *Vic.*, c. 17. Ordonnance en Conseil du 4 juin 1870.

ecclésiastiques son opinion avait encore plus de poids, car à plusieurs reprises des évêques et des doyens furent désignés par elle de préférence aux candidats proposés par le premier ministre.

*Dans la politique étrangère.* — Mais c'est dans les affaires étrangères que les efforts de la Reine furent le plus persistants, et à tout prendre le plus heureux, en dépit de nombreuses déceptions. Pendant des années elle combattit l'attitude aggressive de lord Palmerston, et sans parvenir à opérer un changement radical dans la politique de son ministre, elle paraît cependant l'avoir parfois adoucie. Tout au long de son règne elle insista sur son droit de critiquer les dépêches, et en maintes circonstances elle y fit apporter des corrections, parfois même, comme lors de la crise européenne de 1859-1861, en appelant du secrétaire des Affaires étrangères et du premier ministre au cabinet tout entier (1). Le cas le plus fameux est celui de l'affaire du *Trent* en 1861 : les changements introduits dans une dépêche conformément aux conseils du Prince consort peu de jours avant sa mort écartèrent le danger de sérieuses complications avec les Etats-Unis. Pour ce qui regarde les affaires étrangères, on peut donc dire, sans crainte de s'aventurer, que si la Reine ne prit jamais l'initiative d'une politique, du moins son influence eut-elle pour effet marqué, en maintes conjonctures graves, de modifier la politique de ses ministres.

*Changements au cours du règne de Victoria.* — Dans le dernier chapitre de la biographie de la Reine, M. Lee dit que « son influence personnelle fut beaucoup plus grande vers le déclin de sa vie qu'au temps de son avènement au trône. C'était néanmoins un élément vague et intangible dans la sphère politique et bien éloigné des restes solides de pouvoir personnel qui étaient demeurés adhérents au sceptre de ses prédécesseurs. » Sans aucun

(1) MORLEY, *Life of Walpole*, p. 159 ; mais cf. également MORLEY, *Life of Gladstone*, I, p. 415.

doute, sa longue expérience et la vénération due à son âge et à sa réputation sans tache valurent à ses opinions d'être toujours de plus en plus respectées ; mais il n'est pas douteux non plus que l'influence politique du souverain s'atténua lentement durant son règne jusqu'à n'être plus qu'un mince et pâle rayon. Cela se voit dans cette remarque de Peel, lors de son avènement, que le caractère personnel d'un monarque constitutionnel tempère la légèreté des ministres et la violence des passions démocratiques (1). On le voit encore dans la grande importance que l'on attachait en ce temps-là aux personnes de l'entourage de la Reine, aux dames de la chambre à coucher, à la question de son secrétaire particulier et à la situation du Prince consort. La Reine elle-même semble avoir eu sur sa propre situation des pensées empruntées au passé plutôt qu'au présent (2). C'est du moins l'impression que l'on ressent, et elle est accrue d'abord par la retraite où la Reine se cantona à partir de 1864 en alléguant qu'elle avait de plus hauts devoirs à satisfaire, qu'elle n'aurait pu négliger sans dommage pour l'intérêt public ; ensuite par les plaintes qu'elle émet au sujet de certains de ses ministres qui ne lui laissaient pas le temps d'examiner et de décider des affaires d'Etat, alors qu'en réalité cette décision n'était son œuvre en aucune façon. On a comparé la Couronne à un rouage qui tourne à l'intérieur du mécanisme de l'Etat avec une grande rapidité, mais en produisant peu d'effet, parce qu'il n'est pas relié au reste de

(1) *Croker Papers*, II, p. 317. — Deux ans auparavant, Peel avait redouté l'arrivée d'un ministère qui aurait pu paraître imposé au Roi par la Chambre des Communes de manière à rester au pouvoir indépendamment de la volonté et en échappant au contrôle du souverain. — Parker, *Sir Robert Peel*, II, p. 302.— Il n'y a plus un homme d'Etat aujourd'hui qui ferait les mêmes réflexions.

(2) Dans une lettre du Prince Albert à sa fille, la Princesse héritière de Prusse, où il expose les avantages d'un ministère responsable, il parle en des termes qui ne sont pas applicables à l'Angleterre, du pouvoir que le monarque possède de déterminer les principes fondamentaux de l'action politique. — Martin, *Life of the Prince Consort*, IV, p. 218.

l'organisme. Il y a là, sans doute, une exagération ; mais l'influence réelle de la reine Victoria sur le cours des événements politiques était mince en comparaison du zèle et de l'activité énormes qu'elle déploya. Ce que l'influence du souverain sera dans l'avenir, on ne saurait le prédire d'une manière précise. Cela dépendra beaucoup de la perspicacité, du tact, de l'habilité, du zèle et de la popularité du monarque lui-même, et, pour ce qui regarde chaque département, de l'intérêt qu'il y prendra. Il n'est pas probable que le prince soit rompu à une vie de rude labeur, et cependant, en outre des occupations courantes de la politique, qui ne sont pas peu de chose, il a de nombreux devoirs de société et de représentation. De plus, quelque brillantes que soient ses aptitudes au trône, les chances qu'il aura de les mettre en œuvre seront nécessairement limitées, car il n'y a certes pas de raison de s'attendre au développement d'une autorité politique sans responsabilité.

*Utilité de la Monarchie : comme force politique.* — Les vues de Bagehot sur l'utilité de la monarchie sont devenues classiques. Reconnaissant qu'il y avait peu de chances qu'un souverain héréditaire possédât les qualités requises pour exercer sur les affaires politiques une influence marquée pour le bien, il n'accordait pas grande valeur à la Couronne comme pièce du mécanisme de l'Etat ; il expliquait longuement comment un système de gouvernement parlementaire pourrait parfaitement fonctionner dans une république, bien qu'on n'ait pas jusqu'alors tenté une semblable expérience. Mais il donnait la plus haute importance à la Couronne en Angleterre, comme incarnant la dignité du gouvernement. On voit, dans les écrits qui datent de peu de temps avant le *Reform Bill* de 1867, sa crainte de l'extension de la démocratie en Grande-Bretagne, car il avait une faible opinion de l'aptitude politique des masses anglaises. Il pensait que le bon gouvernement du pays exigeait que la foule demeurât dans la déférence vis-à-vis des classes douées par leur nature pour gouverner l'Etat, et il

regardait la Couronne comme l'un des éléments les plus puissants pour assurer le maintien de cette attitude. D'après sa conception de la société anglaise, les classes inférieures croyaient que le gouvernement était mené par la Reine, qu'elles révéraient, tandis que le cabinet, invisible et inconnu pour la multitude ignorante, trouvait ainsi le moyen d'appliquer un système qui risquerait de s'effondrer, si le public parvenait à en bien comprendre la véritable nature. Quoi qu'il en ait été au temps de Bagehot, cet état de choses n'est certainement plus celui de nos jours. Les masses anglaises ont plus d'intelligence politique qu'il ne pensait, ou plus d'éducation politique qu'à l'époque où il écrivait. Un voyageur en Angleterre aujourd'hui ne rencontre plus de gens qui croient que le pays est gouverné par le Roi, il n'y rencontre aucune ignorance au sujet du cabinet ni aucune illusion sur le rôle des chefs de parti au Parlement. L'ouvrier anglais est assailli, dans les meetings, dans les journaux et dans les tracts politiques, d'arguments électoraux qui ne visent pas le Roi, mais qui portent sans cesse sur les chefs de parti et sur leurs actes. En fait, l'action politique de la Couronne est moins présente à l'esprit du public qu'elle n'était il y a un demi-siècle. M. Lee rapporte qu'il fut frappé de la hardiesse avec laquelle on critiquait les actes de la Reine pendant les premières années et jusque vers le milieu de son règne (1). On attache aujourd'hui tout autant d'intérêt que par le passé aux fonctions mondaines et cérémoniales de la Couronne, mais comme organe politique, elle a été reléguée à l'arrière-plan et elle occupe moins qu'autrefois l'attention du public. L'étranger ne peut s'empêcher de remarquer combien rarement le nom du souverain est prononcé à propos d'affaires politiques, et quand on l'y mêle, ce n'est que trop souvent pour s'en plaindre. Que la politique étrangère déplaise au public ou que la formation d'un ministère traîne, les bruits les moins

(1) *Life of Queen Victoria*, Préface, pp. VII-VIII.

fondés peuvent en accuser le Roi. Si l'on croit qu'une commission d'enquête n'a pas été jusqu'au fond d'une affaire, on insinue peut-être que des personnes bien en cour sont impliquées. Heureusement ces rumeurs ne sont pas communes. D'une manière générale, le développement de la doctrine de l'irresponsabilité royale a dérobé la Couronne de plus en plus aux regards du public, tandis que l'extension de la démocratie a familiarisé les masses de plus en plus avec les vrais ressorts de la vie publique. On peut donc abandonner l'idée que la Couronne, de nos jours, contribue en quoi que l'on voie à maintenir dans le peuple anglais le sens de la fidélité et de l'obéissance au gouvernement.

D'autre part, le gouvernement de l'Angleterre ne se conçoit pas sans le système parlementaire, et personne n'a encore trouvé le moyen de faire fonctionner ce système sans une pièce centrale, inactive sans doute, mais placée à l'abri des luttes de parti. Des peuples d'Europe qui n'avaient pas de rois se sont trouvés obligés d'adopter des monarques pour tenir un sceptre qu'eux-mêmes ne savaient point manier ; et une nation qui n'aimait plus les rois a dû se donner un président qui possède la plupart des attributs de la royauté, sauf le titre. Si la Couronne anglaise n'est plus la force motrice du navire de l'Etat, elle est encore l'espar sur quoi se tendent les voiles, et comme telle, elle est non seulement une pièce utile, mais encore une pièce essentielle du bâtiment.

*Comme force sociale et morale.* — Les devoirs de société et de cérémonie sont aujourd'hui les plus en vue, sinon les plus importantes parmi les fonctions de la Couronne. Il n'est pas douteux que l'influence de la Reine et de sa cour fut un facteur puissant du relèvement moral qui s'opéra dans la société pendant la première moitié du siècle dernier, mais une influence de cette espèce change nécessairement d'après le caractère personnel du monarque. Elle peut s'exercer pour le bien ou pour le mal ; et peut-être à l'avenir ne sera-t-elle plus aussi forte que par le passé.

*Au point de vue de la mode.* — La royauté se présente encore sous un autre aspect dans ses relations avec les masses populaires. Dans l'espace d'une génération, on a observé un développement considérable de l'intérêt pour les questions de cérémonie et de toilette. On a remis en honneur de vieux usages et de vieux costumes, et beaucoup de gens ont attaché à des affaires de ce genre une importance de premier ordre. Parallèlement on a vu grandir, comme un autre produit de cette force sociale, ce que Bagehot appelait l'esprit de déférence, et que ceux à qui cela déplaît appellent snobisme, — tendance qui n'est pas du tout particulière aux Iles Britanniques. Il en est résulté une plus haute considération pour les titres et les charges, et un regain de lustre pour quiconque en est revêtu. Les classes titrées y ont gagné du prestige, et bien que leur position dépende de moins en moins des faveurs de la cour, la famille royale a profité directement de cette tendance. On recherche la présence de l'un ou l'autre de ses membres à toute sorte de cérémonies, à l'ouverture d'un édifice nouveau, à l'inauguration d'une bonne œuvre, à la célébration d'un anniversaire dans une université. Une visite du Roi en pareilles circonstances assure une abondante publicité dans tous les journaux du pays.

*Comme symbole.* — Il y a un siècle, et même davantage, les gens à qui l'histoire de la Grèce, de Rome et surtout celle de Venise n'avait rien appris, affirmaient volontiers que le sentiment de fidélité réclamait pour son objet une personne. On n'en trouverait plus pour l'affirmer aujourd'hui. Personne ne prétend que les Anglais seraient moins bons patriotes en république; et cependant, avec la conception grandissante de l'Empire britannique, on sent plus vivement l'importance de la Couronne comme symbole de l'unité impériale. Pour la plupart des pays, le symbole visible de l'État se trouve dans le drapeau ; mais il est remarquable qu'il n'y a pas d'étendard national britannique. Des pavillons différents s'emploient selon les circonstances différentes ; le Roi

personnellement se sert de l'étendard royal ; les vaisseaux de guerre portent l'enseigne blanche au sommet du mât ; la réserve navale bat l'enseigne bleue et la marine marchande l'enseigne rouge ; les troupes marchent et le Parlement se réunit sous l'*Union Jack* ; et dans les réjouissances publiques, on arbore indistinctement tous ces drapeaux. Il y a bien en ce moment une tendance à parler de l'*Union Jack* comme si c'était le drapeau national, mais un exemple récent fera voir combien cette expression est peu justifiée. Un sujet anglais résidant à Panama avait d'habitude arboré l'enseigne rouge, quand un jour, il hissa à la place l'*Union Jack*. Or d'après les règlements, l'*Union Jack* est le drapeau qu'emploient les consulats ; le consul britannique requit donc son enthousiaste compatriote de ne pas s'en servir sur une maison particulière. L'affaire arriva jusqu'au *Foreign Office*; par déférence pour une loi de Panama qui interdisait l'exhibition à titre privé des pavillons nationaux de l'étranger, le ministère britannique soutint la prétention du consul, mais il se garda bien d'exprimer aucune opinion sur le droit d'un citoyen anglais d'arborer l'*Union Jack* en territoire étranger (1).

De plus, chacune des colonies autonomes a son propre pavillon qui est l'*Union Jack* écussonné d'un emblème spécial. L'un des premiers soins de la nouvelle République fédérale d'Australie fut d'adopter un pavillon particulier dans ce genre. Le gouvernement ouvrit un concours de projets, et il en fut présenté trente mille environ. On en choisit un qui symbolisait à la fois l'union de la République avec l'Empire et son autonomie. Ce dessin applique sur un coin de l'*Union Jack* la croix du Sud et une étoile à six rais, — combinaison qui heurta le sens des héraldistes bien plus que le sentiment des impérialistes.

La Couronne est donc le seul symbole visible de l'union de l'Empire, et c'est là, sans aucun doute, une

(1) *Times*, 17 septembre 1903.

cause importante de la révérence qui entoure le trône.

*Popularité de la Monarchie.* — Quelle que soit l'utilité de la Couronne aujourd'hui, son universelle popularité est incontestable. Dans la génération précédente, au temps où la Reine, vivant dans la retraite après la mort du prince Albert, négligeait les devoirs mondains de la cour, beaucoup de personnes commencèrent à formuler des doutes à cet égard. Cela se passait alors que les idéals républicains de l'ancien type dominaient encore et avant que les hommes aient appris qu'une république est essentiellement une forme de gouvernement, et qui n'est pas nécessairement meilleure ni pire que d'autres. Le petit groupe des républicains en Angleterre trouvait que la monarchie était inutile et coûteuse ; mais le monde a appris depuis que les républiques ne sont pas peu dispendieuses et que le coût réel du trône est relativement peu élevé (1). De sorte que si d'une part on n'estime pas plus hautement l'utilité de la Couronne et si on ne la reconnaît pas plus universellement qu'en ce temps-là, d'autre part l'hostilité à la monarchie a presque complètement disparu, et il ne reste plus de sentiment républicain aujourd'hui ni dans le Parlement ni dans le pays.

(1) Hansard, 4e série, XCIV, p. 1500. La liste civile d'Edouard VII fut fixée lors de son avènement à 543.000 *l. st.*, à quoi il faut ajouter 60.000 *l. st.* environ de revenus du Duché de Lancastre, et aussi les revenus du Duché de Cornouailles, qui sont attribués à l'héritier présomptif en sa qualité de duc de Cornouailles. Cf. Rapport à la Chambre des Communes sur la liste civile, *Com. Papers*, 1901, V, 607.

# CHAPITRE III

## LE CABINET ET LES MINISTRES

*Absence de traditions.* — On raconte qu'un professeur allemand, dans une leçon d'anatomie, dit à ses élèves : « Messieurs, nous en arrivons maintenant à la rate. Pour ce qui concerne les fonctions de la rate, Messieurs, nous n'en savons rien. En voilà assez pour la rate. » C'est sous une impression analogue qu'on entreprend d'écrire un chapitre traitant du cabinet, bien que ce collège soit devenu de plus en plus, de décade en décade, la force motrice de toute l'activité politique. De fait, le cabinet, étant donnée sa nature, pourrait difficilement avoir des traditions fixes. Tout d'abord, le cabinet n'a pas de statut juridique comme organe de gouvernement ; c'est un corps informe, inconnu de la loi, dont la tâche consiste à réaliser l'harmonie entre les différentes forces de l'Etat sans porter atteinte à leur indépendance juridique. Ses actes seront donc dépourvus de caractère formel. Ensuite le cabinet se réunit en secret et ne tient pas de procèsverbal de ses délibérations ; cela seul rendrait très difficiles l'établissement et la conservation d'une tradition. On ne pourrait même y arriver qu'en établissant une certaine permanence parmi les membres qui pourraient en apprendre et en transmettre les précédents. Mais un nouveau cabinet ne renferme d'ordinaire aucun des membres

du cabinet antérieur. Un ministre conservateur ne connaît rien de la procédure suivie par des gouvernements libéraux ; et nous trouvons un homme de l'expérience de sir Robert Peel interrogeant sir James Graham sur les usages adoptés par un cabinet libéral, dont cet homme d'Etat — qui à ce moment changeait de parti tous les dix ans — avait été membre autrefois (1). Sans doute, la manière de traiter les affaires varie assez bien d'un cabinet à l'autre, en grande partie d'après les qualités personnelles de ceux qui le composent. Pourtant, la vraie nature du travail qu'il s'agit de fournir, par conséquent aussi la méthode de l'accomplir, ont moins changé depuis un demi-siècle dans le cabinet que dans aucun autre organe politique de l'Etat, et l'on peut y observer certains traits généraux qu'il faut marquer.

*Nature du Cabinet.* — Les conventions constitutionnelles ont limité et réglé l'exercice de tous les pouvoirs légaux par les organes réguliers de l'Etat de manière à confier l'autorité principale du gouvernement central — la force impulsive et gouvernante — aux mains d'un collège entièrement inconnu à la loi. De nos jours, les membres du cabinet sont toujours les titulaires de fonctions publiques créées par la loi, mais leur investiture de ces fonctions ne détermine point leur activité comme membres du cabinet. Ils ont d'ailleurs deux fonctions. Pris individuellement, comme fonctionnaires, ils accomplissent la besogne exécutive de l'Etat et en administrent les départements ; envisagés sous le rapport collectif, ils dirigent la politique générale du gouvernement, et ils le font d'une manière indépendante de leur autorité individuelle comme fonctionnaires. Leurs fonctions administratives individuelles sont tout à fait distinctes de leurs fonctions collectives ; il se peut même, dans le cas d'un ministre en particulier, qu'il n'y ait pas ou presque pas de relation entre elles. Par exemple, le lord du Sceau privé n'a aucune fonction administrative ; et il se pour-

(1) PARKER, *Sir Robert Peel*, III, p. 496.

rait, dans le cas d'autres ministres, que leur besogne ne fût soumise à aucun examen par le cabinet pendant toute la durée d'un ministère.

*La fonction essentielle du cabinet* est de coordonner et de guider l'activité politique des différentes parties du gouvernement de manière à donner la consistance à sa politique. Bagehot l'appelle un trait d'union qui relie, une boucle qui rattache entre eux le législatif et l'exécutif ; ailleurs il en parle comme d'un comité du Parlement, choisi pour gouverner la nation. Avec plus d'exactitude, c'est un comité du parti qui a la majorité dans la Chambre des Communes. La minorité n'y est pas représentée, et c'est en cela qu'il diffère de tous les autres comités parlementaires. Nous oublions facilement l'importance de ce fait, tellement cette distinction nous paraît évidente, tellement nous sommes habitués au gouvernement de parti dans tous les pays où les institutions populaires dominent. Le gouvernement de parti, comme système, s'est développé à une époque relativement récente ; mais il est devenu presque universel. La seule exception parmi les nations démocratiques (c'est-à-dire, le seul cas où le pouvoir exécutif renferme habituellement certains membres des partis d'opposition) se trouve en Suisse. Cependant l'application du système est plus étendue dans un pays que dans un autre, et la somme des pouvoirs concentrés aux mains d'un seul chef de parti, ou d'un groupe de chefs de parti, varie considérablement. Le Président des Etats-Unis, par exemple, est le représentant d'un parti, mais il ne gouverne que partiellement la nation. Il n'a aucune action sur la législature, ni en théorie ni en pratique ; et cela est si vrai que même lorsque le Congrès est en majorité de son parti, ni lui ni aucun comité du parti ne dominent tout ensemble le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au point que l'on puisse dire d'un collège quelconque qu'il gouverne la nation. Mais là où fleurit le régime parlementaire, on peut bien dire que le cabinet, en combinant virtuellement dans ses mains, comme il fait, le pouvoir

législatif et le pouvoir exécutif, gouverne le pays ; bien que le degré d'exactitude de cette assertion dépende de l'influence réelle du cabinet sur la législature. Or, si la puissance attribuée par la loi au pouvoir exécutif est moins grande en Angleterre que dans la plupart des autres pays d'Europe, la domination effective que le cabinet exerce sur la législature y est cependant plus grande que partout ailleurs.

Le cabinet est choisi par le parti, non pas directement mais indirectement, ce qui fait d'ailleurs qu'il ne l'en représente que mieux. Une élection directe pourrait provoquer des discussions à l'intérieur du parti avec ce résultat que les élus représenteraient les idées d'une fraction en opposition avec une autre fraction, ou bien qu'on se verrait obligé de transiger sur des noms insignifiants ; le choix indirect, au contraire, tel qu'on le pratique, aboutit à prendre les hommes, et même tous les hommes qui sont parvenus au premier rang du parti et ont acquis de l'influence au Parlement. La minorité de la Chambre des Communes n'est pas représentée dans le cabinet ; mais la majorité tout entière y est habituellement représentée de nos jours, car on y fait une place à tous les chefs les plus en vue de toutes les fractions du parti. Dans son essence, le cabinet est donc un *caucus* non officiel mais permanent des chefs parlementaires du parti au pouvoir ; — et il faut se rappeler que les chefs du parti se trouvent tous au Parlement. L'objet de l'institution est d'assurer la cohésion sans laquelle le parti ne pourrait pas conserver la majorité dans la Chambre des Communes ni demeurer au pouvoir. Son mécanisme est semblable à un jeu de roues concentriques ; le cercle extérieur représente le parti qui a la majorité dans la Chambre des Communes ; le deuxième cercle renferme le ministère, c'est-à-dire les hommes les plus actifs dans le parti ; et le plus petit cercle, qui est le cabinet, renferme les véritables chefs, les *leaders*. C'est ainsi qu'on assure dans l'action du parti l'unité qui demande que le pouvoir dirigeant soit placé aux mains d'un groupe assez

peu nombreux pour qu'il s'entende, et assez puissant pour gouverner. Il s'est rencontré, naturellement, des circonstances où la majorité n'était pas suffisamment homogène pour former un cabinet : c'était lorsqu'un ministère appartenant à l'un des partis ne pouvait pas réunir de majorité sans l'appui de quelque groupe détaché qui tenait la balance du pouvoir. Les Peelites de 1850, les Libéraux Unionistes de 1886 et les Nationalistes Irlandais en 1892 formaient des groupes de cette espèce ; mais un semblable état de choses est, de sa nature, temporaire et transitoire ; il cède généralement la place à un ministère de coalition qui amène une refonte des partis.

*Formation du cabinet.* — L'homme d'Etat que la Couronne appelle et à qui elle confie la formation d'un ministère devient lui-même Premier Ministre et choisit ses collègues. Il a aussi, virtuellement, le pouvoir de révoquer un ministre, c'est-à-dire que, sous sa responsabilité devant le cabinet tout entier et devant le Parlement, il peut demander à la Couronne le renvoi d'un de ses collègues, et il est pratiquement impossible à la Couronne de rejeter cette requête (1). Cependant, pour le recrutement du cabinet, le choix du premier ministre est nettement limité quant aux personnes et quant aux fonctions. D'abord, tous les hommes encore mêlés à la vie publique d'une manière active et qui ont fait partie du dernier cabinet du parti ont un droit, et même un droit très fort, à l'attribution d'un portefeuille dans le nouveau cabinet ; il n'est pas d'usage d'écarter un homme qui consent à remonter au pouvoir (2). Voilà qui dispose déjà d'un bon nombre des

(1) C'est l'opinion de deux parmi les plus grands premiers ministres du XIX^e siècle. — Cf. ASHLEY, *Life of Palmerston*, II, p. 330 ; MORLEY, *Life of Walpole*, p. 159. On sait que ce dernier auteur passe pour l'interprète des idées de Gladstone.

(2) On trouvera dans MORLEY, *Life of Gladstone*, II, p. 628-629, un exemple des difficultés qui peuvent surgir à ce propos. Lord Rosebery, après avoir été premier ministre en 1895, demeura étranger au cabinet libéral suivant, en 1905, mais il s'en était éloigné lui-même en déclarant qu'il ne pouvait accepter un siège

portefeuilles de cabinet. Ensuite tous les chefs marquants du Parlement, et particulièrement ceux de la Chambre des Communes, doivent trouver place dans le ministère. En fait, pour parler comme Bagehot, le libre choix du premier ministre s'exerce plutôt dans la distribution des fonctions ministérielles que dans le recrutement du personnel ministériel. Et cependant, il a encore une certaine latitude en ce qui concerne les personnalités qu'il acceptera, spécialement dans le cas des jeunes membres qui sont nommés à des fonctions ministérielles mais ne sont pas compris dans le cabinet. Ceci peut être une distinction grosse de conséquences. Qui dira, par exemple, ce qu'aurait pu être l'histoire du Parlement au milieu du XIX[e] siècle, si Peel avait décidé de comprendre Disraëli dans son ministère de 1841 ? (1) Bien que le premier ministre ne jouisse pas d'une liberté absolue dans le recrutement de ses collègues, la tâche n'en est pas moins extrêmement délicate et souvent irritante. On pourrait la comparer à la construction d'une figure au moyen de pièces trop nombreuses et de dimensions imparfaitement ajustées entre elles ; car les difficultés ne se limitent pas aux choix des membres du cabinet. La distribution des portefeuilles entre les ministres peut encore soulever d'autres problèmes. Tel homme politique ne consent à accepter que tel département, tandis que d'autres peut-être refuseront de marcher si on le lui attribue. Des obstacles de ce genre empêchent parfois toute formation du cabinet lorsque les partis sont fort divisés ou également partagés ; car il y a toujours quelque déception, et par conséquent de l'humeur, chez ceux qui se croyaient suffisamment distingués pour qu'on les appelât au ministère et dont le mécontentement peut les pousser à prendre une attitude indépendante.

Il y a deux moyens, pour un jeune parlementaire am-

dans un ministère dont le chef professait à l'égard du *Home Rule* les idées exprimées par sir Henry Campbell Bannerman.

(1) Cf. PARKER, *Sir Robert Peel*, II, pp. 486-439.

bitieux, de rendre ses services indispensables au premier ministre. Il doit naturellement tout d'abord gagner l'oreille de la Chambre des Communes et y acquérir une influence avec quoi il faille compter. Ensuite il peut voter régulièrement avec les *whips* du parti, soutenir ses chefs en toute occasion et parler en leur faveur chaque fois qu'il peut leur rendre service. Dans ce cas, il aura des chances d'être considéré comme un jeune homme d'avenir et de bons principes, sur qui ses chefs pourront compter. Mais il peut aussi prendre, à l'opposé, l'attitude de l'ami sincère, qui critique et au besoin même attaque le chef de son parti, montrant les points faibles de ses arguments et les erreurs de sa politique. Si alors le jeune homme a conquis une situation tellement importante qu'on ne puisse pas le négliger, il a beaucoup de chances qu'on lui donne un portefeuille comme à un critique dangereux qu'il faut concilier et attacher fermement au ministère. La première de ces méthodes est plus lente, mais elle est aussi plus sûre. La seconde a parfois été employée avec un succès éclatant, notamment par lord Randolph Churchill ; mais d'aucuns l'ont pratiquée d'une manière trop apparente et sans avoir conquis d'abord la situation sociale et parlementaire qu'elle exige : un échec dans ce cas peut rejeter l'infortuné dans une obscurité sans espoir.

*Accroissement en nombre.* — Le nombre des membres du cabinet a beaucoup varié à différentes époques (1) ; dans ces derniers temps, il a manifesté une tendance marquée à l'accroissement. William Pitt n'avait que six collègues. Les cabinets de la génération qui nous précède ne comptaient que de douze à seize membres ; ceux d'aujourd'hui en comprennent dix-huit ou vingt. Il y a plusieurs raisons de ce changement. En premier lieu, avec l'extension de la sphère d'activité de l'Etat et l'accentuation du caractère paternel du gouvernement, le domaine des affaires rentrant dans les attributions du

(1) TODD, *Parl. Govt. in England*, 2e éd., II, pp. 139-140.

ministère s'agrandit ; de là, la nécessité pour le cabinet d'admettre de temps en temps dans ses conseils le représentant d'un nouveau département. En second lieu, au point de vue politique, le développement du régime parlementaire a obligé le cabinet à renforcer sans cesse sa situation à la Chambre des Communes ; d'où l'obligation d'accorder une représentation de plus en plus complète dans le cabinet à toutes les nuances d'opinion qui se rencontrent dans la majorité de la Chambre. Cela seul tendrait à l'augmentation du nombre des ministres ; mais un facteur d'une bien autre importance encore, c'est que l'occupation d'un siège dans le cabinet est devenu l'ambition de toutes les personnalités marquantes du Parlement. Par conséquent, le désir d'y entrer est ardent, et la déception, le cas échéant, d'autant plus cruelle. Ces diverses raisons ne cessent de pousser à l'accroissement du nombre ; mais le résultat n'est pas sans inconvénients. Une vingtaine d'hommes ne peuvent discuter et convenir d'une ligne de conduite politique aussi aisément qu'une douzaine. Il y a plus de danger qu'ils ne s'attardent à délibérer quand il faudrait agir. Il y a plus de probabilité pour que leurs discussions se prolongent, demeurent sans conclusion ou n'aboutissent qu'à de piètres compromis. En somme, il y a toute la faiblesse d'efficacité administrative qu'offre toujours un collège nombreux, à moins toutefois que ce collège ne soit virtuellement mené et dominé par un petit groupe de ses propres membres. Que plusieurs des ministères récents aient été ainsi menés, cela n'est pas douteux ; cela deviendra même de plus en plus une nécessité, au fur et à mesure des agrandissements du cabinet, si l'on veut lui conserver toute sa souplesse et toute sa force. On entend parler quelquefois d'une *junte* intérieure, d'un cabinet dans le cabinet, qui serait le véritable directeur de la politique. Il y a là sans doute une exagération, en ce que l'on accorde une importance formelle à des conférences purement privées, comme il y en a eu toujours entre les chefs à propos de questions spé-

ciales. Mais il ne paraît pas improbable que si le nombre des membres du cabinet continue de s'accroître, il s'y forme quelque noyau de ce genre, dont la situation par rapport au cabinet aura quelque ressemblance avec celle que le cabinet occupe actuellement par rapport au ministère.

*Ministres faisant partie du cabinet.* — Il y a certains postes dont les titulaires font toujours partie du cabinet. Ce sont les situations du premier lord de la Trésorerie (poste presqu'invariablement occupé par le premier ministre en personne ou par le chef du parti à la Chambre des Communes, lorsque le premier ministre est un pair, ou quand il a pris quelqu'autre portefeuille) ; de lord Chancelier (hautes fonctions politiques en même temps que judiciaires) ; les grandes fonctions exécutives de l'Angleterre, celles du chancelier de l'Echiquier, des cinq secrétaires d'Etat et du premier lord de l'Amirauté ; puis quelques positions honorifiques sans activité administrative, président du Conseil et lord du Sceau privé. Dans les dernières années, d'autres titulaires de portefeuilles ont régulièrement occupé un siège dans le cabinet, comme les chefs du ministère du Commerce, du ministère du Gouvernement local et du ministère de l'Éducation, ainsi que le secrétaire principal pour l'Irlande, sauf lorsque le chef officiel de celui-ci, le lord lieutenant pour l'Irlande, en fait lui même déjà partie. D'autre part, le secrétaire pour l'Ecosse et le chancelier du Duché de Lancastre figurent habituellement dans le cabinet ; le chef du ministère de l'Agriculture et le ministre des Postes s'y rencontrent souvent ; de même encore, occasionnellement, le premier commissaire des Travaux publics et le lord Chancelier pour l'Irlande. Il y a certainement aujourd'hui une tendance à comprendre dans le cabinet les chefs de toutes les branches importantes de l'administration.

Il arrivait autrefois que l'on attribuât un siège dans le cabinet sans aucune fonction politique à un homme d'Etat dont on désirait les conseils, mais qui se trouvait trop fatigué pour assumer la direction d'un département

ou qui ne tenait pas à s'en charger. Il devenait alors ce qu'en Europe on appelle un ministre sans portefeuille. Le dernier de cette espèce en Angleterre fut lord John Russell, de 1854 à 1856 ; mais on arrive au même résultat de nos jours au moyen des postes de lord du Sceau privé (1), qui ne comporte pas réellement de fonctions administratives, de président du Conseil (2) et de chancelier du duché de Lancastre, dont les fonctions sont très légères.

*Les ministres doivent avoir un siège au Parlement.* — L'habitude européenne qui accorde le droit de parole aux ministres dans les deux Chambres, qu'ils y aient ou non un siège, est inconnue en Angleterre ; chaque membre du cabinet, et même du ministère tout entier, doit donc avoir un siège dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement (3); la dernière exception fut le cas de Gladstone, qui occupa le poste de secrétaire d'Etat pour les Colonies pendant les quelques derniers mois du gouvernement de sir Robert Peel, en 1846, sans avoir été réélu à la Chambre des Communes (4). La raison que l'on allègue généralement pour justifier une telle restriction dans le choix des ministres, c'est qu'en vertu de leur responsabilité ministérielle devant le Parlement, ils doivent être présents pour répondre aux questions et pour fournir toutes les explications qui concernent leurs départements. Au point de vue du Parlement cela est parfaitement vrai, mais le contraire n'est pas moins exact. Le

(1) Si le poste de lord du Sceau privé n'est pas employé de la sorte, on l'attribue, sans traitement au titulaire d'un autre portefeuille.

(2) Le président du Conseil avait autrefois une autorité mal définie à l'égard du Comité de l'éducation qui existait au sein du Conseil. On a depuis remplacé celui-ci par un département spécial.

(3) Il est fait occasionnellement exception à la règle pour les jurisconsultes de la Couronne.

(4) Il peut arriver aussi, comme ce fut le cas pour M. Birrell dans le ministère actuel, qu'un homme politique qui ne fait pas encore partie du Parlement soit nommé ministre en attendant qu'il trouve un siège à conquérir grâce à une dissolution imminente.

chef d'un département siège à la Chambre des Communes tout autant pour contrôler la Chambre que pour être contrôlé par elle. Dans son chapitre sur les « Changements de ministère », Bagehot a montré comment un département qui serait privé d'un porte-parole au Parlement demeurerait inévitablement sans défense contre les attaques; il cite comme exemple frappant le sort de la première Commission de la loi des pauvres (1). Tout cela ne s'applique naturellement qu'à la Chambre des Communes; car la présence des ministres à la Chambre des Lords ne suffit pas pour sanctionner leur responsabilité, pas plus qu'elle ne leur donne le moyen essentiel de gouverner l'activité de cette Chambre ; mais elle facilite les débats et marque, comme il convient, l'égalité juridique des deux Chambres.

*Le Gouvernement de Cabinet et l'action administrative.* — Ordinairement les hommes politiques qui arrivent au ministère se sont distingués dans les débats parlementaires ; mais ce n'est point là une règle invariable. Il est étrange de supposer qu'un beau parleur fera nécessairement un bon administrateur, et que la force d'un gouvernement consiste à répartir les portefeuilles entre les orateurs les plus écoutés du monde parlementaire. Cela peut paraître aussi peu raisonnable, à première vue, que cet autre corollaire du régime parlementaire en vertu duquel la politique générale trouve son compte à la démission d'un excellent ministre des Affaires étrangères déterminée par l'aversion de la Chambre des Communes pour telle clause impopulaire d'un bill d'instruction publique. Quiconque a le sens de l'ironie peut découvrir des incongruités dans toute organisation humaine, peu importe qu'en pratique elle fonctionne bien ou mal. Mais, en fait, il y a une raison de présumer qu'un orateur de marque fera un bon chef de département. La simple éloquence de parade suffit rarement à s'assurer de l'influence sur un corps aussi permanent que la Chambre des Communes. La vraie valeur ne dépend que

(1) *Engl. Const.*, 1re édit., pp. 228-230.

de la connaissance des hommes et d'une puissante faculté de s'assimiler les faits et de saisir les points capitaux d'une situation. En d'autres termes, elle s'attache aux qualités qui sont essentielles pour un bon chef de département dans un gouvernement où, comme c'est le cas en Angleterre, les connaissances techniques, les traditions et la conduite régulière des affaires sont assurées par un corps de fonctionnaires permanents des plus capables. Sans doute, tous les grands orateurs ne font pas d'excellents administrateurs. Il arrive parfois qu'un ministre soit négligent ou incapable ou téméraire à l'occasion. Il y a des hommes qui ont cessé d'être utiles, ou qui après avoir donné les plus brillantes espérances n'ont pas tenu ce qu'ils promettaient, mais que l'on ne peut pas écarter et à qui il faut donner un poste plus ou moins important. A tout prendre cependant, le système fonctionne bien ; il place à la tête des départements ministériels quelques chefs de premier ordre et beaucoup de capacité suffisante, malgré que certains départements soient livrés à de piètres administrateurs.

La faculté de créer des pairs semblerait offrir le moyen de choisir pour chef d'un département un administrateur éprouvé en dehors du monde parlementaire. Ce fut à peu près le cas lorsqu'au moment de la retraite de M. Chamberlain on offrit le poste de secrétaire d'Etat pour les colonies à lord Milner. Lord Milner faisait déjà partie de la Chambre des Lords quand on lui offrit le poste, mais il n'y avait paru que pour prendre possession de son siège. Il n'y avait jamais pris la parole ni voté, et en fait, il n'avait pas fourni de carrière parlementaire, puisque son seul contact avec la Chambre des Communes avait été une candidature sans succès.

Autrefois un homme d'Etat débutait dans les charges publiques par un poste de sous-secrétaire parlementaire ; il ne devenait chef d'un département ou n'obtenait un siège dans le cabinet qu'après avoir fait son apprentissage dans l'administration des affaires publiques, — pratique qui apportait à la fois une garantie d'expérience

et une preuve de capacité administrative. Les dernières années ont fourni quelques exceptions à la règle. M. Chamberlain, lord Randolph Churchill, M. Morley et M. Birrell, par exemple, furent admis dans le cabinet et placés à la tête de grands départements sans avoir reçu de formation préalable au service du gouvernement. En règle générale, cependant, il est probable qu'on s'en tiendra à l'ancien système, parce qu'un homme ne peut guère percer au Parlement à moins qu'il ne débute très jeune dans la carrière ; et les exceptions ne se présentent que dans le cas d'hommes de grand talent.

*Homogénéité du cabinet.* — Pendant la première période du XIXe siècle, avant que le régime parlementaire n'eût pris son développement actuel, l'unité complète dans le cabinet était bien moins nécessaire que de nos jours. Il n'était pas rare, à cette époque, de voir le cabinet traiter certaines affaires, quelquefois même de très importantes, comme des questions libres, et on a beaucoup discuté sur les avantages et les inconvénients de cette pratique (1). Il arrivait parfois que des membres du cabinet parlaient et votaient contre des projets du gouvernement, bien qu'une divergence de vues poussée à cette extrémité fut toujours rare. On a même vu des collègues ministériels poser leurs candidatures en opposition mutuelle dans la même élection (2). Cette éventualité ne pourrait plus se présenter aujourd'hui, parce que — nous le verrons mieux encore en étudiant les partis politiques — le gouvernement parlementaire, sous la forme très développée qu'il a prise de nos jours, exige une forte cohésion entre les membres de la majorité dans la Chambre des Communes et, par conséquent, une harmonie absolue, ou du moins l'appa-

(1) Todd, *Parl. Govt. in England*, II, p. 405, note 20.

(2) Ce fait se passa, par exemple, quand en 1852 Palmerston, Goulburn et Copley (tous trois faisant partie du ministère) se présentèrent au nombre des six candidats pour les deux sièges de l'université de Cambridge. — Bulwer, *Life of Palmerston*, I, pp. 153 et s.

rence de l'harmonie entre les chefs de cette majorité. Il est indispensable de présenter une ligne de front bien unie contre l'opposition, mais si les appels du clairon sont confus, qui se préparera à la bataille? Tout observateur des événements au début de l'été, en 1903, doit avoir remarqué avec quelle rapidité le parti conservateur se désagrégeait, pendant que les ministres se disputaient à propos du tarif. A vrai dire, la cohésion de parti, dans le cabinet comme dans la Chambre, est un facteur essentiel du régime parlementaire ; mais puisque les hommes, quelle que soit leur union sur les principes généraux, ne pensent pas par nature de la même manière en toutes choses, il est inévitable que des divergences de vues surgissent constamment au sein du cabinet (1). Elles vont parfois si loin qu'un vote seul peut les réduire, mais c'est là un cas exceptionnel, car le but des ministres est de s'entendre, si possible, et non pas de l'emporter à la majorité des voix et au mépris de l'opinion de leurs autres collègues (2). L'œuvre de tout cabinet doit donc comporter une série de transactions et de concessions, d'autant plus que les membres du ministère représentent les diverses nuances d'opinion qui existent dans le parti au pouvoir. Un ministre appartenant à une aile du parti peut, en fait, se trouver plus près d'un accord avec un des chefs de l'opposition qu'avec tel de ses collègues qui se trouve à l'autre pôle de l'opinion politique ; cependant il demeurera dans le cabinet, à moins que les mesures proposées ne soient telles qu'il se sente obligé en conscience de donner sa démission. Aussi longtemps qu'il continue à faire partie

(1) Il est impossible de lire *Life of Gladstone* par Lord Morley de Blackburn sans être frappé de la fréquence de ces désaccords. On est porté à croire que, pendant les vingt-cinq années de sa vie qu'il passa au ministère, Gladstone doit avoir consacré à peu près autant de temps à faire partager ses vues par ses collègues qu'à les faire adopter par le Parlement.

(2) Dans le cabinet de Gladstone de 1880 à 1885, on se plaignit de cette décision à la majorité des avis comme d'une innovation. — Morley, *Life of Gladstone*, III, p. 5.

du gouvernement, il essaiera de demeurer d'accord avec ses collègues, mais au moment où il sera définitivement séparé d'eux, ses opinions personnelles reprendront le dessus et il s'échappera peut-être par la tangente. Cela explique comment l'attitude d'un ancien ministre envers ses collègues, que l'on attribue quelquefois à la rancune, peut n'être en somme qu'une expansion naturelle d'opinions contenues aussi longtemps qu'il faisait partie du ministère.

*Nécessité de garder le secret.* — Lorsque des hommes engagés pour une cause commune se réunissent afin de se mettre d'accord, ils y arrivent généralement, à condition que leurs divergences d'opinion ne soient pas rendues publiques. A défaut du secret, il est presque impossible de réaliser l'entente ; du moment que les vues contradictoires de certains membres du cabinet seraient connues, ceux-ci ne pourraient plus faire les concessions exigées pour l'entente sans perdre dans l'esprit du public, leur réputation de consistance et de fermeté de caractère. De plus, la connaissance d'une divergence initiale de vues entre les ministres augmenterait considérablement la difficulté de rallier tout le parti autour de la politique adoptée en définitive, et elle offrirait des points vulnérables aux attaques de l'opposition. Le secret est donc une partie essentielle du régime parlementaire. Voilà pourquoi, tout en publiant le fait qu'un conseil de cabinet a été tenu et les noms de ceux qui y ont pris part, il est d'usage de ne pas donner de renseignements sur l'objet des discussions. Non seulement il n'est pas fait de communiqué officiel des délibérations, mais encore il est d'une égale importance que celles-ci ne soient divulguées d'aucune façon. De fait, en vertu d'un usage bien établi, ce serait une haute inconvenance que de faire allusion, au Parlement ou ailleurs, à ce qui s'est dit ou à ce qui s'est passé en conseil de cabinet, bien que le silence doive quelquefois mettre certains membres dans une situation très gê-

nante (1). Elle pourrait même devenir intolérable. S'il arrivait qu'un ministère se brisât à cause du désaccord sur une question qui passionne le public, un récit de ce qui s'est passé en conseil pourrait être publié, qui en d'autres circonstances paraîtrait inexcusable (2).

En considérant le grand intérêt public qui s'attache aux décisions du cabinet et la grande valeur qu'une information anticipée aurait pour les journalistes et les spéculateurs, on s'étonne que si peu de secrets de cabinet aient filtré. Il est curieux d'observer comme il en va tout autrement des rapports des commissions parlementaires dont les conclusions sont souvent connues avant que le rapport ne soit présenté (3), non pas probablement qu'il y ait eu, dans la plupart des cas, une révélation formelle, mais parce qu'on est parvenu à coudre ensemble des bribes d'information dont aucune en particu-

(1) On a prétendu que cette obligation était fondée sur le serment du secret que les ministres membres du cabinet prêtent en leur qualité de conseillers privés (TODD, 2e édit., II, pp. 83-84 et 240). Mais n'est-ce point là un exemple de la confusion entre le droit et les conventions constitutionnelles ? Bien qu'il faille l'autorisation du souverain pour publier les délibérations d'un conseil de cabinet (Cf. HANSARD, 3e série, CCCIV, pp. 1182, 1186, 1189), en fait cependant le devoir du secret n'est pas une simple obligation juridique envers le souverain ; celui-ci ne pourrait pas, par exemple, en relever un ancien ministre sur le conseil d'un ministre de l'autre parti. Le secret est un devoir moral entre collègues, devoir qui ne cesse que lorsque, par l'effet du temps écoulé ou de quelqu'autre cause, sa raison d'être a disparu ; et les secrets de cabinet doivent être gardés envers les autres membres du conseil privé, envers les chefs de l'opposition, par exemple, aussi rigoureusement qu'à l'égard du reste du monde. De vives discussions se sont quelquefois élevées sur les limites de la permission de révéler ce qui s'est passé en conseil de cabinet, notamment après la démission de M. Chamberlain en 1886. Cf. CHURCHILL, *Life of Lord Randolph Churchill*, II, pp. 85-86.

(2) Pour des exemples cf. HANSARD (1886), 3e série, CCCIV, pp. 1181 et s ; 1811 et s. ; et (1904), 4e série, CXXIX, pp. 878, 880, CXXX, pp. 349 et s. ; CXXXI, pp. 403 et s. ; et 709 et s.

(3) Pour un exemple cf. le Rapport à la Chambre des Communes sur la liste civile, *Com. Papers*, 1901, V. 607.

lier ne semblerait constituer une violation du secret. Que cela n'arrive pas plus souvent pour les secrets de cabinet, il faut en voir la raison dans la confiance absolue qui lie les ministres entre eux et dans l'incrédulité qu'ils opposent à quiconque prétend avoir obtenu des informations d'un de leurs collègues. La meilleure preuve qu'ils gardent réellement le silence, c'est que, malgré la perspicacité remarquable avec laquelle la presse en deux ou trois circonstances a deviné les décisions probables d'un conseil, les membres du cabinet ont rarement été coupables de conversations indiscrètes. La notoriété qui s'est attachée à un ou deux cas dans lesquels on a prétendu que cela s'était produit est celle des exceptions qui prouvent la règle (1).

Il semble que pendant une période antérieure à l'avènement de la reine Victoria on avait tenu des procès-verbaux des conseils de cabinet, où l'on relatait les divers avis exprimés, avec les raisons à l'appui, et qui étaient communiqués au Roi (2). Jusqu'en 1855 même, il y avait régulièrement des diners de cabinet, qui offraient l'avantage de ne pas laisser de procès-verbaux de la discussion à transmettre au souverain, comme après les réunions plus officielles (3). De nos jours, le Roi ne reçoit plus qu'un rapport général sur les questions traitées avec la minute textuelle des décisions qui requièrent son approbation ; et l'on considérerait comme inconvenant de l'informer des opinions divergentes professées par les ministres individuellement (4). De fait, il n'est pas tenu

(1) On trouvera des commentaires intéressants à propos d'incidents de ce genre dans Mac Donagh, *Book of Parliament*, pp. 337-349.

(2) Parker, *Sir Robert Peel*, III, pp. 496-499.

(3) Morley, *Life of Walpole*, p. 151. Il y a encore eu parfois des diners de cabinet dans ces dernières années, mais on peut affirmer que telle n'en était pas la raison.

(4) Gladstone « soutenait énergiquement que si le premier ministre dénonçait à la Reine ceux de ses collègues qui lui avaient fait opposition en conseil de cabinet, il se rendrait coupable de bassesse et de perfidie. » Cf. Morley, *Life of Gladstone*, II, p. 575. Mais

de procès-verbal des réunions du cabinet. Il s'ensuit de temps en temps un désaccord entre les souvenirs sur le point de savoir si l'on est arrivé à une conclusion définitive dans certaines affaires ; mais la possibilité d'embarras de ce genre a probablement bien moins de conséquence que la facilité de résoudre les conflits d'opinion et d'opérer une entente harmonieuse grâce à la complète absence de formalité dans les discussions. Les séances du conseil sont même tellement dépourvues de formalité qu'on y admet occasionnellement une personne qui ne fait pas partie du cabinet. Ainsi, en 1848, le duc de Wellington assista à un conseil du cabinet libéral pour donner son avis sur les mesures qu'il y avait lieu de prendre en vue de parer au danger des émeutes chartistes.

*Epoque des réunions.* — En vertu d'un ancien usage, d'ailleurs nécessaire, il se tient un ou plusieurs conseils de cabinet en automne, dans le but d'examiner les projets qu'il conviendra de soumettre au Parlement dans la prochaine session, pour arranger, en quelque sorte, le programme parlementaire du gouvernement. D'autres réunions ont lieu de temps en temps, d'après la nécessité ; quelquefois chaque semaine pendant la session ; à l'occasion même plus fréquemment encore, quand il faut prendre d'urgence des résolutions graves.

Après la clôture de la session, au mois d'août, les ministres s'en vont en vacances, voyageant, faisant du sport ou des discours dans des réunions publiques, et les conseils de cabinet sont suspendus, à moins que des questions politiques pressantes ne surgissent.

Dans les rares occasions où le cabinet se trouve obligé de recourir, pour la décision de sa politique, au procédé rudimentaire d'un vote, les voix des membres ont toutes la même valeur ; mais d'habitude les décisions résultent d'une prépondérance d'avis et non pas d'une majorité de votes ; bien entendu, le poids de l'opinion

il semble que cela ne s'appliquait qu'à la révélation de leur nom. *Ibid.*, III, p. 132.

des divers ministres est très inégal. Cette différence doit être particulièrement marquée dans les grands cabinets de l'époque actuelle et quelques-uns des membres doivent être bien convaincus que l'on attend d'eux plus de discipline que de direction. L'influence respective des différents ministres sur leurs collègues, tant en conseil de cabinet qu'au dehors, dépend naturellement, au premier chef, de leurs qualités personnelles, bien que, dans certains cas, le poste qu'ils occupent ne soit pas sans avoir son importance. Cela est particulièrement vrai dans le cas du premier ministre.

*Le Premier Ministre.* — Jusqu'en 1906 la dignité du premier ministre, comme d'ailleurs l'existence même du cabinet, demeura inconnue pour la loi (1), mais son autorité, bien qu'assez mal définie, est depuis longtemps considérable. Elle a grandi avec le cabinet lui-même ; en fait, les gouvernements des grands premiers ministres, comme Walpole, Pitt et Peel, marquent les phases de l'évolution du régime (2). Il est heureux que deux des principaux premiers ministres de la seconde moitié du XIX[e] siècle nous aient laissé une description autorisée du cabinet et de leurs propres fonctions (3); bien qu'elle n'ajoute pas grand'chose à ce que le public en connaissait généralement, elle nous permet de l'exposer avec plus de sûreté.

Aux conseils de cabinet que le premier ministre préside, sa situation n'est assurément que celle d'un *primus inter pares*. Son caractère, son talent, son expérience et sa réputation donnent principalement à son opinion toute la valeur qu'elle possède aux yeux de ses collègues ; mais

(1) En 1906, cette dignité fut reconnue par l'attribution d'un rang spécial dans l'ordre de préséance. Cf. HANSARD, 4e série, CLVI, p. 742.

(2) Walpole rejeta le titre de Premier Ministre, bien qu'il fut, en fait, le premier qui eut cette situation.

(3) Cf. ASHLEY, *Life of Palmerston*, II, pp. 329-330 ; GLADSTONE, *Gleanings of Past Years*, I, p. 242. Cf. aussi la description dans MORLEY, *Life of Walpole*, pp. 150-165. Cet auteur, avons-nous dit, représente les idées de Gladstone.

indépendamment des réunions du cabinet, il exerce une autorité réelle, encore que variable et malaisée à définir.

D'abord, le premier ministre dispose d'un grand nombre de nominations. Sous réserve des limites que lui imposent les nécessités de la politique, il nomme virtuellement tous les ministres. Ensuite les titres ecclésiastiques, depuis les évêchés jusqu'aux plus grands des bénéfices qui sont à la collation de la Couronne, sont conférés sur sa recommandation ; il en est de même à l'ordinaire pour la pairie et les autres honneurs ; et il a présomptivement le droit de nomination à toutes les nouvelles fonctions placées sous les ordres de la Couronne (1).

*Sa surveillance.* — Il est l'intermédiaire officiel des communications et le médiateur officieux. Les fonctions du premier ministre, si l'on peut ainsi parler, entourent le cabinet. Il se trouve en quelque sorte placé entre le cabinet et toutes les autres forces de l'Etat avec lesquels le ministère entre en contact ; il se trouve même placé entre le cabinet et ses propres membres. Les affaires d'une importance exceptionnelle doivent lui être signalées avant que le cabinet ne les discute ; et il convient que tous les conflits entre deux ministres ou entre leurs départements soient soumis à sa décision, sous réserve, naturellement, de la possibilité d'en appeler au cabinet tout entier. Il exerce, en principe, une surveillance générale sur tous les départements. Aucune décision grave ne doit être prise sans son avis, en ce qui regarde la politique générale du gouvernement ou ce qui pourrait nuire à la marche des affaires. Il a le droit de s'attendre, par exemple, à ce qu'on le consulte avant de désigner les titulaires des postes les plus élevés parmi les charges permanentes de l'administration (2). Il en est ainsi pour tous les départements sans distinction, mais les affaires étrangères se trouvent encore plus particulièrement soumises à sa surveillance, car la tradition veut que toutes les dépêches impor-

(1) Morley, *Life of Gladstone*, II, p. 383.
(2) Morley, *Life of Walpole*, pp. 159-160.

tantes lui soient communiquées avant d'être expédiées, et que le ministre des Affaires étrangères le tienne constamment informé de l'état des relations avec les autres puissances.

L'étendue de la surveillance et du contrôle qu'un premier ministre exerce en réalité sur les divers départements varie, bien entendu, d'après les cabinets. Impossible de lire les mémoires de sir Robert Peel sans remarquer avec quel soin il surveillait et à quel point il guidait la conduite de chaque département (1). Une vingtaine d'années s'écoulent, et voilà lord Palmerston déplorant que lorsque tous les portefeuilles se trouvent aux mains d'hommes de talent, il devient impossible au premier ministre d'exercer la même influence décisive sur les affaires du pays (2) ; et récemment lord Rosebery expliquait que le développement des attributions gouvernementales devait empêcher, de nos jours, le premier ministre d'étendre comme Peel son contrôle à toutes les branches diverses de l'administration (3). Il est certain qu'un premier ministre ne peut pas maintenir cette surveillance quand son temps est pris par la direction d'un département en particulier ; et c'est en y ajoutant une certaine témérité naturelle de parole, ce qui, explique l'étrange ignorance des détails administratifs qui se révélait parfois chez lord Salisbury, comme le jour où il entreprit de justifier l'absence de préparation militaire pour la guerre anglo-transvaalienne par la raison que les Boers avaient trompé le ministère de la Guerre anglais en important frauduleusement des canons dans des locomotives et des munitions dans des pianos (4). C'est pourquoi d'habitude le premier ministre se réserve le poste de premier lord de la Trésorerie, qui demande

(1) *Sir Robert Peel from his Private Correspondance* ; Cf. PARKER, *Sir Robert Peel* ; MORLEY, *Life of Gladstone*, I, pp. 248, 298.

(2) ASHLEY, *Life of Palmerston*, II, p. 257 ; cf. MORLEY, *Life of Gladstone*, II, p. 35.

(3) Cf. sa critique du *Sir Robert Peel* de PARKER, dans la première livraison de l'*Anglo-Saxon Review*.

(4) HANSARD, 4e série, LXXVIII, p. 27.

peu de besogne administrative, et qui laisse à son titulaire la liberté de s'acquitter de devoirs plus généraux (1).

*Il représente le cabinet.* — Le premier ministre se trouve placé entre la Couronne et le cabinet ; car, bien que le Roi puisse communiquer directement avec un ministre pour ce qui regarde les affaires de son propre département et qu'il agisse ainsi parfois, c'est le premier ministre qui fait l'office de trait-d'union entre le Roi et l'ensemble des ministres et qui lui communique leur avis collectif. Il est à ce point le représentant du cabinet dans les relations du ministère avec la Couronne que sa seule démission entraîne la chute du cabinet entier, tandis que la retraite de tout autre ministre n'opère qu'une vacance : et même quand le successeur du premier ministre est choisi parmi ses collègues, sans aucun autre changement, cette seule démission amène, en théorie, la formation d'un nouveau cabinet.

A moins que le premier ministre ne soit un pair, il représente l'ensemble du cabinet devant la Chambre des Communes ; c'est lui qui y fait les déclarations générales, comme celles qui indiquent, par exemple, la partie de la session que le gouvernement réclame pour le vote de ses projets de loi, ceux qu'il compte mettre en discussion et ceux que, faute de temps, il se verra contraint d'abandonner. Les autres ministres en général ne prennent la parole que sur les affaires qui les concernent directement. Ils défendent les crédits, expliquent les projets et répondent aux questions qui intéressent leurs départements propres ; mais ils ne prennent pas d'ordinaire une part active dans la discussion d'autres objets, à moins que la prolongation d'un débat pendant deux ou trois jours n'oblige quelques-uns d'entre eux à se relayer. Ils ont, en effet, leurs cabinets de travail spéciaux à la Chambre des

(1) A la fin de son premier ministère et au commencement de son second, Gladstone occupa le poste de chancelier de l'Echiquier. Sauf cette exception et celle de Lord Salisbury, aucun premier ministre depuis 1835 n'a été le chef d'un département.

Communes, et souvent l'abondance de la besogne les y retient à ce point que, pendant la discussion des moins importants parmi les projets du gouvernement, il n'est pas rare de ne trouver au banc ministériel que le seul ministre chargé de défendre le projet. Mais il incombe au premier ministre de ne pas perdre de vue la discussion d'aucune mesure gouvernementale, et il doit être prêt à prendre la parole non seulement sur toutes les questions générales, mais encore sur tous les projets les plus importants du gouvernement. Bien entendu, il ne peut intervenir ainsi que dans la chambre dont il fait partie ; aussi le degré de son influence sur tout le gouvernement varie-t-il beaucoup selon que le premier ministre siège à la Chambre des Lords ou à la Chambre des Communes.

La Chambre des Communes est le terrain où se livrent les grandes joutes des partis ; un premier ministre pair d'Angleterre se trouve donc à peu près dans la situation d'un général en chef qui ne peut pas rejoindre ses troupes sur le champ de bataille. Il doit envoyer ses ordres de loin et s'en remettre à un lieutenant pour l'exécution. En pareil cas, le chef de la majorité à la Chambre des Communes devient en quelque sorte un vice-premier ministre. C'est lui nécessairement que ses collègues ministériels à la Chambre consultent, et il peut, s'il en a le désir, s'approprier une partie de l'autorité qui revient au chef du cabinet. Comme l'écrivait Gladstone : « La prépondérance de la Chambre des Communes risque, toutes choses égales d'ailleurs, de donner au ministre qui la guide un pouvoir trop voisin de celui du premier ministre lorsque celui-ci siège à la Chambre des Lords. Et c'est un danger. Car ce chef peut se servir de la Chambre des Communes contre son propre supérieur politique ; et l'on pourrait citer des exemples, heureusement très rares, des vilains tours qu'il lui a joués (1) ». Il est certain que les premiers ministres qui ont le plus dominé leur cabinet et qui ont le plus étroitement gardé le gouverne-

(1) *Gleanings of Past Years*, I, p. 242.

ment sous leur direction appartenaient tous à la Chambre des Communes. Une haute autorité déclare même « qu'aucun ministère n'a autant de succès que ceux où il existe entre le premier ministre et ses collègues du cabinet une différence considérable, évidente et décisive, d'autorité parlementaire, d'influence sur le parti et de popularité devant l'opinion (1) ».

*Rapports des ministres entre eux.* — Non seulement le premier ministre occupe une place distincte et supérieure à celle de ses collègues, mais encore ceux-ci ne se trouvent pas tous au même plan. L'influence d'un ministre dépend de sa personnalité, mais elle se ressent aussi du département qui lui est attribué et peut-être de la distance qui le sépare du premier ministre ; car bien qu'il n'existe pas officiellement de junte intérieure ni de cabinet dans le cabinet, cependant le premier ministre consulte parfois officieusement ses principaux collègues, et s'il est homme de caractère impérieux, ceux qui pourront gagner sa confiance ou s'imposer à lui ont plus de chance de modeler la politique du gouvernement pendant que ses desseins sont encore flottants et imprécis. De plus, le cabinet ne fonctionne pas toujours tout ensemble. Il désigne parfois dans son sein des comités pour l'étude de projets spéciaux ; c'est même en vertu d'un usage ancien et observé qu'il confie à des comités de ce genre la préparation des projets importants du gouvernement (2).

*Responsabilité collective et responsabilité individuelle.* — On dit d'habitude que les Ministres portent devant le Parlement la responsabilité individuelle de la direction de leur propre département et la responsabilité collective de la politique générale du gouvernement. A l'instar

(1) Morley, *Life of Walpole*, pp. 164-165. Mais son affirmation ne serait sans doute plus aussi catégorique aujourd'hui.

(2) Pendant la guerre sud-africaine, il fut constitué un comité spécial du cabinet pour la Défense nationale, que l'on agrandit ensuite et qui devint permanent, comme nous l'expliquerons au chapitre suivant.

de beaucoup d'autres maximes de la constitution britannique, celle-ci à l'avantage d'être assez vague pour avoir pu supporter des interprétations différentes à des époques différentes. En fait, avec le développement du régime parlementaire et l'opposition plus nette des partis, la responsabilité collective a grandi et la responsabilité individuelle s'est atténuée. Les derniers exemples de la démission individuelle d'un ministre après un vote hostile de la Chambre des Communes furent celui de M. Lowe, qui se retira de la vice-présidence du Comité de l'Education en 1864, à cause d'un vote qui l'accusait d'avoir tronqué les rapports des inspecteurs, et celui du lord chancelier Westbury, qui se démit en 1866 parce que la Chambre censura l'octroi d'une pension accordée par lui à un greffier des faillites accusé de malversations (1). Si de nos jours le sujet de plainte se trouvait dans une erreur personnelle d'un ministre, il est probable qu'on l'amènerait à se retirer volontairement sans attendre qu'un vote de censure de la Chambre l'oblige à donner sa démission ; et si la question intéressait la politique générale, le gouvernement, à moins de circonstances exceptionnelles, prendrait la responsabilité de cette ligne de conduite et considérait un vote hostile comme une manifestation de défiance. D'autre part, si la majorité de la Chambre des Communes peut bien elle-même questionner, critiquer et censurer un ministre dans un débat, elle n'admet pas facilement qu'on lui inflige un vote de blâme qui pourrait entraîner la chute du cabinet (2).

Chaque ministre est responsable devant le cabinet de

(1) Cf. la série des exemples dans Todd, *Parl. Govt. in England*, 2e édit., II, pp. 471 et s. et I, pp. 444-449 et 668-687. Quand, en 1887, la Chambre vota l'ajournement pour attirer l'attention sur l'affaire de Miss Cass, on aurait bien pu prendre cette manifestation pour une censure à l'adresse du ministre de l'Intérieur M. Matthews ; mais il ne se crut pas obligé de donner sa démission — Hansard, 3e série, CCCXVI, pp. 1796-1830.

(2) Le vote réduisant le traitement du secrétaire d'Etat pour la Guerre en 1895 fut anormal. Ce fut une surprise que nous expliquerons dans un chapitre ultérieur.

la direction de son propre département. Il rencontre à tout instant des problèmes qui peuvent soulever des critiques au Parlement et dans lesquels une erreur peut avoir des conséquences graves pour le gouvernement tout entier. A lui de décider jusqu'à quel point son opinion personnelle doit prévaloir dans la solution de la question et quelles sont les affaires qu'il importe de soumettre au cabinet. D'une part, il ne faut pas qu'il importune ses collègues en les occupant de détails insignifiants, mais d'autre part, il ne faut pas qu'il engage leur liberté dans des questions qui intéressent réellement la politique générale. Dans le doute, il peut toujours consulter le premier ministre ; mais, en dépit de cette faculté, il se commet inévitablement d'ennuyeuses maladresses.

Un ministre est naturellement chargé de traiter en conseil de cabinet les affaires qui concernent son département, mais son intervention dans les autres Affaires dépend de l'intérêt qu'il veut bien y prendre. Lord Palmerston, par exemple, lorsqu'il était ministre des affaires étrangères ne s'occupait guère des autres questions, à en juger par sa correspondance ; mais quand il devint ministre de l'Intérieur, il conserva non seulement une part active mais encore une influence dominante dans les relations étrangères du pays. Il en avait bien le droit puisque le cabinet est à la fois une réunion des ministres préposés aux divers départements de l'administration et un conseil d'État assemblé pour juger collectivement les questions qui lui sont soumises. Un ministre peut donc insister pour faire prévaloir son avis en toute affaire, sans distinguer si elle se rapporte ou non à son département ; c'est même là le fondement exclusif de la responsabilité collective du cabinet. Il en est ainsi surtout pour ce qui regarde les affaires étrangères qui absorbent d'ordinaire une grande partie de l'ordre du jour des conseils de cabinet.

*La Trésorerie et les autres départements.* — Les divergences d'opinion entre les ministres ne surgissent pas seulement à propos des questions de politique

générale ; il y a maintes affaires d'administration courante qui intéressent plus d'un département. Dans ces cas, les ministres que la chose concerne confèrent ensemble, et s'ils ne peuvent s'entendre la difficulté est soumise au premier ministre, et, en dernier ressort, au cabinet. Il existe même un département qui est perpétuellement en contact — on pourrait presque dire en conflit — avec tous les autres, c'est la Trésorerie. Tout département de l'administration qui fait preuve d'activité a toujours d'excellentes raisons, à son avis, d'augmenter les dépenses, et il dresse son budget sans beaucoup se préoccuper des autres, tandis que le chancelier de l'Echiquier, à qui il incombe de faire les fonds, doit s'efforcer de restreindre le total des dépenses. S'il ne le faisait point, les dépenses du gouvernement ne manqueraient pas de devenir extravagantes. Comme première mesure pour la préparation du budget, la Trésorerie lance en automne une circulaire aux autres départements, leur demandant leurs projets de dépenses pour la prochaine année fiscale. Ces tableaux sont préparés d'abord par les fonctionnaires permanents, puis soumis au chef parlementaire du département, qui les revise et peut-être les réduit. Lorsqu'ils arrivent à la Trésorerie ils sont épluchés par les fonctionnaires permanents de cette administration, et si quelque poste n'est pas suffisamment justifié, des explications sont demandées au département que la chose concerne. Après quoi les fonctionnaires de la Trésorerie soumettent les tableaux à leurs chefs parlementaires, et s'il subsiste une difficulté quelconque, c'est au secrétaire financier de la Trésorerie qu'il incombe d'en conférer avec le chef du département dont crédits sont en question (1). Si le chef parlementaire du département ne s'accorde pas avec le secrétaire financier il peut en référer au chancelier de l'Echiquier, et si l'affaire ne s'arrange pas de cette façon, il doit en appeler au premier ministre et en dernier ressort au cabinet.

(1) Cf. Comité des dépenses nationales, *Com. Papers* 1902, VII, 15, appendice 1 et 3.

Etant donné la situation que le chancelier de l'Echiquier occupe vis-à-vis de ses collègues il n'est pas étonnant qu'il soit fréquemment d'un autre avis que le leur. Gladstone le note dans son journal en 1865 : « Les propositions de crédit se décident à la pointe de l'épée » (1). De même que tous les autres conflits du cabinet, ceux-ci arrivent parfois jusqu'aux oreilles du public, surtout lorsqu'ils sont assez aigus pour provoquer la démission du chancelier. Lord Randolph Churchill se retira en 1886 parce que le cabinet insistait sur des crédits militaires qu'il combattait ; et sir Michael Hicks-Beach a rapporté récemment que n'eût été l'indifférence avec laquelle le cabinet accueillit ses protestations contre l'accroissement des dépenses publiques, il n'aurait pas quitté le ministère (2). C'est également une divergence de vues avec ses collègues sur le coût de la défense nationale qui provoqua la retraite définitive de Gladstone, car, bien qu'il ne fût pas chancelier de l'Echiquier à cette époque, il ne cessa jamais d'envisager les questions du point de vue de la Trésorerie (3).

Quelle que soit la politique du cabinet à un moment donné, le taux des dépenses publiques est influencé en définitive par le sentiment de la Chambre des Communes, lequel, à son tour, dépend de l'état de l'opinion publique. A l'exception de quelques brèves périodes de prodigalité, les soixante-dix années qui ont suivi la fin des guerres de Napoléon furent marquées par une tendance accentuée à l'économie. La nation sentait le poids de l'impôt, elle se souciait peu de l'état de l'armée ou de la marine, elle n'avait pas de vif désir d'augmenter les dépenses du gouvernement dans aucune direction. Plus récemment une tendance contraire s'est fait jour. Le pays s'est senti plus riche ; il a éprouvé une série d'alertes au sujet de sa défense nationale et en même temps le développement général de l'interventionnisme a suscité le désir

(1) Morley, *Life of Gladstone*, II, p. 140.

(2) Hansard, 4e série, CXXIII, pp. 348-349.

(3) Morley, *Life of Gladstone*, III, pp. 506-509.

de nombreuses réformes et de dépenses considérables.

*Le Cabinet et le Ministère.* — Le ministère se compose, nous l'avons déjà remarqué, d'un groupe central qui trace la politique du gouvernement, et d'un entourage qui se borne à suivre les lignes de ce plan : le groupe central, ou cabinet, contenant les principaux chefs du parti, qui sont aussi les titulaires des grands départements d'Etat, tandis que l'entourage comprend les chefs des départements secondaires, les sous-secrétaires parlementaires, les *whips* et les officiers de la maison du Roi. Toutes ces personnes font strictement partie du ministère et se retirent en même temps que le cabinet ; mais les officiers de la maison royale n'ont comme tels aucune fonction politique, nous pouvons donc les négliger pour le moment. Les chefs de département non admis dans le cabinet ne sont plus nombreux depuis que ce collège a pris tant d'extension. Les ministres exclus du cabinet sont en très grande majorité les sous-secrétaires parlementaires chargés de deux catégories d'attributions, dont les unes concernent l'administration et les autres le Parlement. Leurs fonctions administratives sont très variables, surtout pour des raisons de personnalité. Quelques-uns prennent une part active à la direction du département auquel ils sont attachés, en accomplissant une besogne qui incomberait à leur chef parlementaire, tandis que d'autres ne fournissent que peu ou presque pas de travail administratif ; mais en tout cas c'est au Parlement que se trouve la vraie raison de leur existence. Quelles que soient les fonctions assignées à un sous-secrétaire, dans l'administration comme au Parlement, il demeure rigoureusement subordonné à son chef, qui garde seul le droit et la responsabilité de trancher toutes les questions qui intéressent le département (1) ; cela ne signifie pas qu'un

(1) Il est à remarquer que le secrétaire principal du Lord Lieutenant pour l'Irlande n'est pas un sous-secrétaire parlementaire, mais le chef en réalité du ministère d'Irlande, à moins que le vice-roi ne siège dans le cabinet ; de même, jusqu'à la création

sous-secrétaire zélé à la Chambre des Communes ne puisse pas se mettre plus en évidence que son véritable chef siégeant à la Chambre des Lords.

On dit généralement que puisqu'un ministre ne peut prendre la parole que dans la Chambre dont il fait partie, il doit exister deux représentants parlementaires pour chaque département afin qu'il en figure un dans chaque Chambre. Cela n'est cependant pas complètement exact. En examinant, par exemple, la génération qui nous précède, nous trouvons que les ministères des Affaires étrangères, des Colonies et de l'Inde ont régulièrement été représentés dans les deux Chambres (1). Il va de soi que les autres grands départements ont toujours eu un représentant à la Chambre des Communes (2) ; mais le ministère de la Guerre et l'Amirauté n'ont pas toujours été représentés à la Chambre des Lords. Le ministère du Commerce y a souvent été privé d'un porte-parole en propre, et ce fut même le cas habituel pour le ministère du Gouvernement local et celui de l'Intérieur (3) ; d'autre part, tous les fonctionnaires parlementaires de la Trésorerie siègent invariablement à la Chambre des Communes. L'institution des sous-secrétaires n'est donc pas employée uniquement dans le but de donner à un département un représentant dans les deux Chambres. Il arrive même assez souvent que les deux représentants, et pour la Guerre et l'Amirauté les trois représentants, siègent à la Chambre des Communes.

récente du Ministère de l'Education, les rapports entre le président et le vice-président du Comité d'Education du Conseil n'étaient pas clairement définis.

(1) Dans le cabinet libéral de 1905, cependant, les deux représentants du ministère de l'Inde siégeaient aux Communes.

(2) Le ministère des Travaux Publics et celui des Postes ont parfois eu comme représentant aux Communes un membre de la Trésorerie.

(3) Mais il se trouve toujours un membre du gouvernement prêt à répondre aux questions qui concernent ces départements et à prendre, le cas échéant, la défense d'un département privé de représentation spéciale.

La présence d'un sous-secrétaire, même lorsqu'il figure avec son chef aux Communes offre cependant une facilité pour les départements qui ont une multitude d'affaires à traiter et qui doivent répondre à une foule de questions. De plus, le grand nombre des sous-secrétariats offre l'avantage, que nous avons déjà signalé, de faire une place dans le ministère à un groupe considérable de jeunes talents du parti qui n'ont pas encore conquis de lauriers suffisant à leur assurer un siège dans le cabinet, mais dont il importe que le ministère associe la carrière à sa propre fortune.

*Le Cabinet et le Conseil privé.* — Un des grands changements que le monde civilisé a vu s'opérer au cours des deux derniers siècles dans l'organisation administrative se trouve dans la substitution d'un cabinet sans existence officielle, mais composé des chefs de département, à la place d'un conseil officiel de gouvernement dont les membres étaient dénués de véritables fonctions administratives. La forme de l'ancien conseil a survécu en Angleterre sous le nom de Conseil privé, mais ses attributions ne sont plus qu'une ombre. Le Conseil privé de nos jours ne se réunit jamais en corps, si ce n'est pour l'accomplissement de quelques cérémonies. Sans doute son intervention est encore juridiquement requise pour l'exécution de nombreux actes politiques, comme l'adoption des ordonnances en Conseil et d'autres du même genre ; mais c'est une simple formalité, n'exigeant plus que la présence de trois personnes qui suivent les indications d'un ministre, car tous les ministres de cabinet font partie du Conseil privé. Les attributions effectives du conseil sont exercées aujourd'hui par ses comités. Le plus célèbre de ceux-ci est le Comité judiciaire, faisant fonction de cour d'appel dans les procès ecclésiastiques et coloniaux, et dont nous exposerons le mécanisme dans un chapitre ultérieur. D'autres comités, comme ceux du Commerce et de l'Education, ont à certaines époques rendu de grands services à l'Etat, mais les plus importants de ces comités admi-

nistratifs sont aujourd'hui transformés en véritables départements de l'administration. Il n'est cependant pas du tout assuré que le Conseil privé ne puisse pas dans l'avenir, et grâce à ses comités, devenir un organe propre à remplir de nouvelles et très importantes fonctions politiques, spécialement en rapport avec le développement de l'Empire. A l'heure actuelle, il est surtout un collège honoraire. Les membres sont nommés à vie et portent le titre de Très Honorable ; et même, dans ces dernières années, la qualité de membre du Conseil privé a été conférée comme une espèce de décoration pour des services rendus dans la politique, les lettres, les sciences, la guerre ou l'administration.

*L'avenir du Cabinet.* — Gladstone était d'avis que le cabinet avait « trouvé d'une manière définitive sa forme, ses attributs, ses fonctions et son organisation permanente (1) », et peut-être avait-il raison, du moins en ce qui concerne les seules relations du cabinet avec le Parlement ; mais le Parlement perd peu à peu sa situation d'arbitre unique et décisif de la vie publique. Le cabinet entre chaque jour plus étroitement en contact avec la nation, et nous ne pouvons pas prévoir les modifications qui en résulteront. Nous pouvons cependant remarquer que si les membres du cabinet prennent une attitude solidaire et parlent d'accord au Parlement, ils ne s'expriment pas toujours de même devant le pays. Les ministres conviennent d'une politique avant de la déclarer au Parlement, mais ils n'ont pas toujours l'habitude de se consulter sur les discours qu'ils vont faire dans les réunions publiques. La déclaration inopinée de M. Chamberlain en faveur des tarifs de préférence dans son discours de Birmingham en 1893, n'est qu'un exemple renforcé de ce qui arrive quelquefois. Il se peut en effet que l'unanimité complète des ministres ne soit pas aussi indispensable au maintien de leur autorité devant l'opinion publique (2)

(1) Morley, *Life of Walpole*, p. 165.

(2) Le duc d'Argyle critiquait cette pratique déjà dans le ca-

qu'elle l'est au maintien de leur situation à la Chambre des Communes. Mais il n'est pas probable que la structure du cabinet subisse de grands changements aussi longtemps que le gouvernement parlementaire conservera sa forme actuelle; et l'heure n'est pas encore venue de prévoir les changements qui pourraient se produire le jour où le régime parlementaire lui-même se modifierait par l'effet de l'action des partis politiques dans une démocratie.

binet de 1880 à 1885. — Morley, *Life of Gladstone*, III, pp. 4. — Gladstone estimait qu'un ministre de cabinet ne devait faire usage de sa liberté de parole « qu'avec modération, avec défiance, avec beaucoup de modestie et de réserve » (*Ibid.*, p. 113); bien que ses propres paroles imprudentes à propos de la guerre civile d'Amérique aient autrefois placé le cabinet dont il faisait partie dans une situation qui n'était pas peu embarrassante. — *Ibid.*, pp. 75-86.

## CHAPITRE IV

### LES DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS

Les départements d'Etat sont très différents les uns des autres par leur origine historique et par leur organisation légale; ils ont traversé tant de transformations de tout genre que leur nomenclature, dans certains cas, ne présente presque plus aucun rapport avec les faits. Souvent le titre d'un fonctionnaire ne donne pas une idée claire de ses fonctions. L'exemple le plus frappant est celui de la Trésorerie, dont le chef officiel, depuis l'époque d'Henry VIII jusqu'à la mort d'Anne était le lord Haut Trésorier. Depuis 1714 cette dignité a toujours été mise en commission, c'est-à-dire que ses attributions ont été confiées à un comité de plusieurs lords de la Trésorerie. Mais tandis que le comité est encore régulièrement constitué par lettres patentes à chaque changement de ministère et qu'il continue à détenir ses pouvoirs en droit, en fait cependant, toute autorité politique lui a échappé. Jamais le comité ne se réunit, la plupart de ses membres ont peu ou même pas de rapports avec la Trésorerie, et en réalité c'est le chancelier de l'Echiquier qui en exerce toutes les fonctions. Mais celui-ci à son tour n'est plus aujourd'hui un chancelier et il ne dirige pas l'administration de ce qui s'appelle à proprement parler l'Echiquier!

Voilà comment par une singulière évolution les pouvoirs du lord Haut Trésorier ont passé en droit à un comité, et comment, en vertu d'une coutume postérieure, ils sont exercés aujourd'hui par un fonctionnaire tout différent, dont le titre n'indique ni sa succession au Trésorier ni la nature de ses attributions actuelles.

Bien que très différents dans leur origine et leur organisation légale, les départements d'Etat se sont vus contraints par le développement de la coutume et par les exigences de la vie parlementaire d'adopter pour la pratique à peu près tous un type commun. Quelle que soit la forme de l'autorité placée à leur tête, la direction effective aujourd'hui appartient presque dans tous les cas à un seul ministre responsable, aidé d'un ou de plusieurs lieutenants parlementaires et secondé par un corps de fonctionnaires permanents sans caractère politique, qui accomplissent la besogne administrative.

*Origine historique des départements ministériels.* — L'origine historique de la plupart des départements se retrouve dans l'une des trois sources suivantes: les grandes charges de l'époque primitive, le secrétariat d'Etat, et, à une époque plus récente, les comités et commissions. Bon nombre des anciennes charges ont survécu en qualité de titres honorifiques ou de fonctions qui concernent uniquement la maison royale (1). Les seules qui se rattachent encore à l'administration publique sont celles du lord Haut Chancelier, qui a conservé la plus grande partie de son ancienne autorité, celle du lord Haut Trésorier, dont nous avons rappelé les métamorphoses, et celle du lord Haut Amiral, dont les attributions, également passées à une commission, appartiennent au comité (ou ministère) de l'amirauté

*Le secrétariat d'Etat.* — Le secrétariat d'Etat est une vieille institution, mais la dignité de ses membres a

(1) Tels sont les postes de Lord Intendant et de Lord Chambellan, ce dernier ayant dans ses attributions la censure de l'art dramatique et des représentations scéniques.

beaucoup varié à diverses époques. Il existe aujourd'hui cinq secrétaires d'Etat dont la situation offre ceci de particulier qu'en droit ils participent tous à l'exercice d'une fonction unique ; et à moins que la loi n'ait conféré une attribution spécialement à l'un d'entre eux, chacun d'eux peut accomplir les fonctions de tous les autres. Pendant la plus grande partie du XVIII^e siècle il y eut deux secrétaires, l'un pour le département du nord et l'autre pour le département du sud : le premier avait dans ses attributions les relations avec les puissances du nord ; le second était chargé des relations avec les puissances du sud et en même temps des affaires intérieures et des colonies. Une série de changements opérés à la fin du siècle porta les secrétaires au nombre de trois, un pour les affaires étrangères, un pour les affaires intérieures et un pour la guerre et les colonies. La guerre de Crimée amena, en 1854, la séparation des départements de la guerre et des colonies en même temps que la création d'un quatrième secrétaire d'Etat ; enfin la révolte de l'Inde et le transfert du gouvernement de cette possession à la Couronne, qui en fut la conséquence, nécessita la nomination d'un cinquième secrétaire pour la direction des affaires de l'Inde.

*Bureaux et Commissions récents.* — La troisième source principale d'où dérivent les départements se trouve dans la création à une époque récente d'une collection de bureaux ou comités d'administration dont les attributions (sauf pour le ministère des Travaux publics) n'ont cependant pas en ordre principal un caractère exécutif ; c'est-à-dire qu'elles regardent beaucoup moins l'administration directe que la surveillance et le contrôle des autorités locales et des corps qui exercent des fonctions publiques ou quasi-publiques par leur nature. Les comités de cette espèce sont au nombre de cinq : le ministère du Commerce, le ministère du Gouvernement local, le ministère des Travaux publics, le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Education. Quelques-uns, par exemple, le premier et le cinquième résultent du déve-

loppement des comités du Conseil privé ; d'autres au contraire sont issus de commissions administratives qui à l'origine n'avaient pas de caractère politique et n'étaient pas représentées en propre devant le Parlement. Exception faite pour le ministère du Commerce (1), l'organisation et les attributions de ces départements dépendent aujourd'hui entièrement d'une loi (2), et dans leurs grandes lignes ils se ressemblent fort. Chacun de ces ministères-comités se compose d'un président (3), des cinq secrétaires d'Etat, et d'autres grands dignitaires comme le lord président du Conseil privé, le premier lord de la Trésorerie, ou le chancelier de l'Echiquier, et quelquefois, pour les comités les plus anciens, même de l'archevêque de Cantorbéry et du président de la Chambre des Communes. Seulement, le comité ne se réunit jamais ; le président constitue à lui seul le quorum nécessaire et dirige les affaires du département, comme cela se passe au ministère du Commerce, à celui du Gouvernement local et à celui de l'Education, avec l'assistance d'un secrétaire qui ne fait point partie du comité en question, mais qui peut être comme son chef un membre de la Chambre des Communes ; en un mot, un sous-secrétaire parlementaire. Dans la pratique, ces comités sont donc des fantômes juridiques qui associent des collègues imaginaires à un seul ministre responsable ; en fait, l'unique

(1) Le titre du ministère du Commerce (*Board of Trade*) est actuellement consacré par la loi (25-26 *Vic.*, c. 69, § 2 ; 52-53 *Vic.* c. 63, § 12, art. 8). Sa composition cependant n'est pas réglée par la loi, mais par une ordonnance en Conseil au début de chaque règne, sauf qu'un acte de 1867 (30-31 *Vic.*, c. 33) abrogea la fonction du vice-président et disposa en même temps qu'un des secrétaires du comité pourrait être membre du Parlement.

(2) Pour l'organisation du Ministère des Travaux Publics, *v.* 14-15 *Vic.*, c. 42 ; 37-38 *Vic.*, c. 84 ; pour celle du Ministère du Gouvernement local, *v.* 34-35 *Vic.*, c. 70 ; pour le Ministère de l'Agriculture, *v.* 52-53 *Vic.*, c. 30 ; pour le Ministère de l'Education, *v.* 62-63 *Vic.*, c. 33.

(3) Aux Travaux Publics il porte le titre de Premier commissaire.

département du gouvernement anglais dirigé par un comité qui fonctionne réellement dans la direction des affaires est l'Amirauté (1).

*Comités fictifs.* — Un ironiste a prétendu que la constitution anglaise n'était qu'un amas de fictions. Cette apparence est inévitable lorsque la loi ne marche pas de pair avec la coutume, lorsque l'organisation théorique cesse d'être l'expression du fonctionnement pratique de l'organisme. Mais il est difficile de découvrir la raison qui inspire la construction de toutes pièces et délibérée d'une fiction, comme la création du comité de l'Agriculture en 1889, et celle du comité de l'Edulcation dix ans plus tard. Ce fut la critique que l'on formula contre cette dernière institution (2), et sir John Gorst, argumentant de l'existence des autres comités, répondit qu'il supposait que la Chambre préférait qu'il y eut un comité de l'Education ; que, même sans se réunir bien souvent, ces comités étaient potentiels (3). Il contesta que le comité d'Education du Conseil ne se fût jamais réuni et il cita une circonstance dans laquelle, environ vingt ans auparavant, on l'avait convoqué et il s'était véritablement occupé de l'examen des affaires (4). Une meilleure explication de la raison d'être, ou plutôt de l'absence d'aucune raison d'être pour ces comités fictifs se trouve dans la franche déclaration du duc de Devonshire : « Pour autant que je m'en souvienne, la question fut soulevée tout au début de la préparation du projet, mais j'avoue sans détours que je suis incapable de me rappeler quelles furent les

(1) Le Conseil de l'Inde, dont il sera question plus loin, offre quelques-uns des traits caractéristiques du comité d'administration.

(2) Hansard, 4e série, LXVIII, pp. 678-679 ; LXX, pp. 338-351 ; LXXIII, p. 632 et 666.

(3) *Ibid.*, LXXIII, p. 676.

(4) Au cours de ce débat Lord Norton déclara (Hansard, 4e série, LXVIII, p. 676) qu'il avait fait partie de deux comités différents, sans pouvoir se rappeler un seul cas dans lequel l'un de ces comités se fut réuni ou eut été consulté à propos de quoi que ce soit.

raisons qui firent pencher la balance en faveur d'un comité plutôt que d'un secrétariat. La combinaison a du moins pour elle de nombreux précédents, et il est parfaitement entendu que le comité n'aura aucune existence (1). »

Dans cette esquisse des départements gouvernementaux, il ne sera point question des postes auxquels ne s'attachent aucunes fonctions administratives, ou du moins dont les fonctions concernent exclusivement la maison du Roi. Il y a une douzaine environ de ces dignités qui n'ont de caractère politique que parce que leurs titulaires se démettent à un changement de ministère ; mais nous les négligeons, notre objet n'étant pas de décrire les fonctions d'Etat, mais seulement les différentes branches des services administratifs et la répartition des affaires entre elles. Pour la plupart des départements quelques mots suffiront à indiquer le caractère général de leurs attributions et ce qu'il pourrait y avoir d'exceptionnel dans leur structure ou leur fonctionnement. Pour d'autres, comme le ministère des Colonies, le ministère du Gouvernement local et le ministère de l'Education, nous pourrons nous borner à un examen sommaire, parce que nous y reviendrons avec plus de détail en traitant plus loin de l'objet même de leur activité administrative ; quant aux départements de la Guerre, de la Marine et de la Trésorerie, nous devrons nous y arrêter plus longuement à cause des particularités de leur organisation et parce qu'il n'en sera plus question dans aucune autre partie de cet ouvrage.

(1) Hansard, 4e série, LXX, p. 353. Il peut y avoir eu de bonnes raisons de ne pas créer un sixième secrétariat d'Etat, notamment celle-ci : C'est qu'un secrétaire d'Etat reçoit 5.000 *l. st.* de traitement, tandis que le président du comité n'en reçoit que 2.000. Mais, comme le remarquait M. Bryce (Hansard, 4e série, LXXIII, p. 632), on aurait pu nommer un secrétaire qui, de même que le secrétaire pour l'Ecosse, n'aurait pas eu le rang de secrétaire d'Etat. De fait, le traitement du secrétaire pour l'Ecosse n'est que de 2.000 *l. st.*

*Le Ministère des Affaires étrangères.* — Le ministère des Affaires étrangères a pour chef un secrétaire d'Etat, secondé, comme le chef de tout département normalement constitué, par un sous-secrétaire parlementaire et par un cadre permanent où se rencontrent un sous-secrétaire, plusieurs sous-secrétaires adjoints — trois dans le cas de celui-ci — puis une collection de fonctionnaires (*clerks*) et d'autres employés permanents. Pour la facilité de l'administration il y a dans le ministère une série de départements entre lesquels les affaires sont distribuées en partie d'après la géographie et en partie d'après la nature de leur objet (1). Le ministère est naturellement chargé des relations étrangères et, par conséquent, de la direction des agents diplomatiques et consulaires. La seule anomalie qui se rencontre dans ses attributions, c'est qu'en sus de ses fonctions ordinaires de ministère diplomatique il gouverne certaines possessions de la Couronne. L'expansion de l'influence européenne sur les parties moins favorisées du globe a produit entre autres nouveautés le « protectorat » qui, en vertu d'une fiction politique, crée des rapports internationaux en même temps que philanthropiques entre le protecteur et son sujet protégé. Il en résulte que les protectorats non rattachés à quelqu'une des colonies sont administrés par les Affaires étrangères. Il en a été ainsi pour une série de protectorats africains, et notamment

(1) Jusqu'à une époque récente ces départements étaient : 1° l'Oriental (Europe orientale et Asie centrale) ; 2° l'Occidental (Europe occidentale, Nord-ouest Africain et les Iles du Pacifique) ; 3° l'Américain et Asiatique (y compris la Chine, le Japon et le Siam) ; 4° le Consulaire (comprenant l'Afrique orientale et occidentale) ; 5° le Commercial ; 6° celui du *Clerk* principal (à qui revient le maniement des fonds) ; 7° la Bibliothèque (avec les Archives) ; 8° les Traités. — (Cf. quatrième Rapport à la Chambre des Communes sur les départements civils. — *Com. Papers*, 1890, XXVII, 1.) — Depuis peu il s'y est ajouté quatre nouveaux départements : un pour l'Afrique, un pour les Protectorats africains, un pour l'Extrême-Orient et un Parlementaire. — Cf. *Foreign Office List.*

pour l'Egypte, encore gouvernée en théorie pour le Khédive sous la suzeraineté du Sultan de Turquie, mais administrée, en pratique, par un agent britannique.

*Situation du Ministre des Affaires étrangères.* — La conduite des relations avec les puissances étrangères exige par sa nature l'adoption d'une procédure spéciale. Il va de soi qu'une grande partie de la besogne des Affaires étrangères consiste à examiner et à soutenir les réclamations particulières des sujets britanniques, et un travail de ce genre est toujours plus ou moins une affaire de routine administrative. Mais, à part cela, on ne trouve pas beaucoup de ces affaires ordinaires de détail, si abondantes dans les autres départements, que des subordonnés peuvent résoudre par une simple application de principes fondamentaux à des cas particuliers, sans même en référer à leur chef politique. La correspondance avec les puissances étrangères peut en grande partie amener des conséquences graves : il faut donc ordinairement qu'elle soit soumise au secrétaire d'Etat. Les fonctionnaires permanents de ce ministère prennent ainsi une part moins importante que dans les autres départements à la direction des affaires, comme nous l'expliquerons avec plus de détails dans un chapitre ultérieur (1). De plus, les envoyés aux cours étrangères se trouvent, grâce au télégraphe, plus constamment instruits qu'autrefois, et le gouvernement central dans tous les pays a pris l'habitude de retenir plus étroitement par devers lui les négociations diplomatiques. Même le rôle des diplomates, autrefois les yeux et les oreilles de l'Etat, a perdu de son importance, car les correspondants de la presse quotidienne les ont dépassés de loin comme agents d'information politique.

Tout cela aboutit à concentrer la direction des relations avec l'étranger aux mains du secrétaire d'Etat.

(1) V. ch. VIII. Cependant le sous-secrétaire permanent placé à la tête du cadre remplit un rôle considérable aux Affaires étrangères.

Mais il se trouve aussi singulièrement affranchi de contrôle parlementaire immédiat. La correspondance diplomatique est d'ordinaire confidentielle, et habituellement il suffit, pour répondre au Parlement à toute question sur les affaires étrangères, de déclarer que l'information demandée ne pourrait être donnée sans inconvénients pour le service du pays. Il s'ensuit que la présence du ministre à la Chambre des Communes est moins nécessaire que pour les autres départements ; l'importance de sa tâche lui laisserait d'ailleurs à grand'peine le loisir d'assister à de longues séances. Ces raisons, auxquelles s'ajoute l'étrange interdiction de la loi n'admettant la présence à la Chambre des Communes que de quatre secrétaires d'Etat sur cinq, ont amené des pairs à la tête du ministère des Affaires étrangères sans interruption depuis 1868 jusqu'en 1905, tandis qu'un sous-secrétaire représentait le département devant la chambre populaire. Si, d'une part, le secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères se trouve moins exposé que les autres ministres au contrôle direct du Parlement, d'autre part, il se voit plus qu'eux soumis au contrôle de ses propres collègues. Nous savons déjà que toute dépêche importante doit passer, avant son expédition, entre les mains du premier ministre et du souverain ; et, en règle générale, les télégrammes et les dépêches d'un intérêt spécial sont communiqués à tous les membres du cabinet (1). En fait il n'existe probablement pas d'autre service public dans lequel l'action administrative du ministre soit aussi constamment soumise à l'examen de ses collègues.

*Le Ministère des Colonies.* — Depuis le jour où l'Angleterre a commencé d'étendre sa souveraineté par delà les mers, ses relations avec l'étranger se sont compliquées du chef de ces possessions lointaines, et il est tout naturel de passer des bureaux du secrétaire d'Etat pour

(1) V. HAMMOND, *The Adventures of a Paper in the Foreign Office*. Rapport du Comité spécial du commerce. *Com. Papers*, 1864, VII, 279, question 1384.

les Affaires étrangères, s'ouvrant d'un côté du porche dans Downing street, à ceux du secrétaire d'Etat pour les Colonies, s'ouvrant de l'autre côté. Mais nous ne devons pas ici nous étendre longuement sur le ministère des Colonies, parce que le gouvernement des possessions fera l'objet de plusieurs chapitres ultérieurs. Le secrétaire d'Etat pour les Colonies est assisté de ses sous-secrétaires, l'un parlementaire et l'autre permanent, et d'un personnel de fonctionnaires subordonnés. Ce ministère possède quatre sous-secrétaires adjoints permanents ; le premier a dans ses attributions toutes les questions juridiques, et actuellement aussi les relations avec le Canada, l'Australie et une série d'îles ; le second, les relations avec l'Afrique du Sud ; le troisième, les affaires des Indes orientales et occidentales, l'émigration, les prisons et les hôpitaux et une collection d'objets divers ; le quatrième, les affaires de l'Afrique orientale et occidentale (1). Mais la répartition des colonies entre ces fonctionnaires n'est pas fixe et elle varie dans une certaine mesure avec leur compétence personnelle. Il existe, dans un rapport étroit avec ce ministère, des agents pour chacune des colonies ; ceux des colonies autonomes sont désignés par les gouvernements coloniaux, et les trois agents qui représentent les colonies de la Couronne sont nommés par le ministère des Colonies lui-même.

Il faut remarquer que le ministère des Colonies n'a pas dans son ressort toutes les dépendances extérieures de la Couronne britannique. Indépendamment des protectorats qui sont gouvernés par le ministère des Affaires étrangères, il y a encore une série de petites possessions administrées par d'autres départements. Ainsi, l'Ile de Man et les Iles de la Manche dépendent du secrétaire d'Etat pour l'Intérieur ; quelques ilôts uniquement employés pour le service des phares relèvent du ministère du Commerce ; quant à l'Ile de l'Ascension, la fiction administrative qui en fait un navire de guerre la place

(1) *Colonial Office List.*, 1907, p. XIII (N. B. Depuis cette date il a été fait une autre répartition).

sous les ordres de l'Amirauté. D'autre part, une possession bien plus vaste que celles-là et même plus peuplée que tout le reste de l'Empire britannique réuni, l'Inde, n'est pas classée parmi les colonies, parce que ce nom est réservé aux régions qui dépendent du ministère des Colonies et ne s'étend pas à un pays gouverné au moyen d'une organisation administrative distincte, qui lui est spéciale.

*Le ministère de l'Inde.* — Le secrétaire d'Etat pour l'Inde est secondé comme les autres d'un personnel parlementaire et d'un cadre de fonctionnaires permanents; mais il est assisté en outre d'un Conseil de l'Inde, composé de dix membres au moins et de quinze au plus, nommés pour dix ans (1). Dans le but d'assurer leurs connaissance intime des conditions de l'Inde, la loi prescrit que neuf d'entre les membres aient vécu dans l'Inde dans les cinq années qui précèdent leur nomination-Le Conseil est un corps consultatif. Il n'a aucun droit d'initiative, mais toutes les questions doivent être soumises à son examen, sauf les décisions requérant le secret ou l'urgence, comme par exemple la guerre et la paix ou les rapports de l'Inde avec les Puissances étrangères ou avec les Etats indigènes. Le secrétaire d'Etat, toutefois, n'est pas lié par l'avis du Conseil, excepté dans un petit nombre de cas, dont les plus importants sont la dépense des revenus de l'Inde et l'émission des emprunts de l'Inde (2).

En droit, le gouvernement de l'Inde est exercé par le secrétaire d'Etat et son Conseil. Même les lois faites dans l'Inde peuvent être rejetées par la Couronne, moyennant leur avis; mais, en dépit de la facilité des communications par le télégraphe, les affaires intérieures de ce pays sont encore administrées surtout par les autorités qui se trouvent dans l'Inde, fort heureusement sans beaucoup

(1) Trois des membres peuvent être nommés à vie, et les autres peuvent être renommés pour un terme de cinq ans. ILBERT, *Government of India*, p. 112-7 Edw. VII., c. 35.

(2) *Ibid.*, pp. 152-155.

d'intervention de la part de l'Angleterre. De plus, le Parlement n'a qu'un contrôle restreint sur le gouvernement de l'Inde. Son autorisation est requise pour certains objets, comme par exemple pour l'emploi des revenus de l'Inde au paiement d'expéditions en dehors des frontières ; dans d'autres cas, le ministère doit déposer au Parlement, dans un délai prescrit, des informations sur sa politique. Mais les occasions habituelles du contrôle parlementaire ne s'offrent guère, puisque le traitement du secrétaire d'Etat pour l'Inde, étant pris sur les revenus de l'Inde, ne donne pas lieu à un débat au Parlement, et que le budget de l'Inde, encore qu'il soit régulièrement déposé, n'a pas besoin d'être approuvé par le Parlement. Tout à la fin de la session, quand le travail de l'année est presqu'achevé et que les députés sont fatigués d'assister aux séances, le gouvernement présente ce budget, d'ailleurs un simple exposé financier, et afin de fournir l'occasion d'un débat, il propose à la Chambre d'adopter une motion qui relate les totaux des recettes et des dépenses de l'Inde. Suit une discussion entre ceux des membres qui se croient compétents pour exprimer un avis sur le gouvernement de l'Inde, et puis, le vote pur et simple de la motion. Voici des exemples qui montrent la faiblesse de l'autorité du Parlement en matière de questions indiennes : le 10 avril 1891, la Chambre des Communes vota malgré l'opposition des ministres une motion condamnant les droits sur l'opium ; et le 2 juin 1893, elle vota de même une résolution pour décider qu'à l'avenir les examens d'admission dans le service administratif de l'Inde pourraient se passer dans l'Inde aussi bien qu'en Angleterre. Dans les deux cas, le gouvernement après avoir étudié la réforme, se convainquit que la Chambre se trompait et ne donna aucune suite à ces motions. Cet état de choses est extrêmement heureux, car, sans doute, il n'existe pas de collège d'hommes moins apte au gouvernement d'un peuple qu'une assemblée représentative élue dans un autre pays et par une race différente.

Si son immense empire colonial a compliqué ses relations étrangères, l'Angleterre cependant lui doit aussi d'être devenue la première des puissances maritimes, avec une marine colossale pour la protection de ses dépendances, de ses navires marchands et des routes de son approvisionnement alimentaire, — ce qui n'est pas le moins important de ses intérêts. L'organisation de puissantes forces navales est donc pour elle une question plus grave que pour aucune autre nation.

*L'Amirauté.* — Nous avons déjà remarqué que l'Amirauté est l'unique département auquel préside un comité qui siège réellement pour l'examen des affaires; et cependant même dans ce cas-ci, cette simple observation pourrait donner une fausse idée de la nature de ce comité. Le comité, aux termes de sa création par lettres patentes revêtues du grand sceau, se compose du premier lord, des quatre lords navals et du lord civil de l'amirauté ; mais une série d'ordonnances en Conseil et l'usage du département ont donné la qualité de membres au secrétaire parlementaire et au secrétaire permanent du comité (1). Le premier lord, le lord civil et le secrétaire parlementaire peuvent siéger à la Chambre des Communes, et de fait, ils appartiennent toujours à l'une des deux Chambres du Parlement. Le secrétaire permanent, comme son nom l'indique, est un fonctionnaire permanent, donc absolument exclu de la Chambre des Communes. Les lords navals, au contraire, bien qu'éligibles au Parlement (2), en font très rarement partie (3), et cependant ils ne sont pas fonctionnaires permanents. Ils occupent la position anormale de fonctionnaires dépourvus de tout caractère politique, mais qui néanmoins se retirent à la chute du ministère. Cela ne signifie pas

(1) Rapport des Commissaires sur l'administration des départements naval et militaire, *Com. Papers*, 1890, XIX, 1, pp. VIII-IX.

(2) 2-3 Will. IV, c. 40, § 1.

(3) Lord Charles Beresford fut à la fois lord naval et membre de la Chambre des Communes de 1886 à 1888.

qu'ils appartiennent nécessairement au parti de la majorité ni qu'ils ne puissent pas être renommés à leurs fonctions après l'avènement d'un nouveau ministère. Même, dans le but d'assurer la continuité des traditions administratives et la connaissance de la besogne, les nouvelles lettres patentes comprennent d'habitude un et quelquefois plusieurs des lords navals qui ont servi sous le ministère précédent, et communément encore un de ceux qui ont occupé ces fonctions sous quelqu'un des cabinets antérieurs du parti qui monte au pouvoir.

*Situation du Premier lord de l'amirauté.* — D'après le texte des lettres patentes, tous les membres du comité de l'Amirauté ont les mêmes pouvoirs ; mais en fait, le premier lord, qui siège toujours dans le cabinet, porte seul la responsabilité parlementaire de la direction du département, et comme le gouvernement peut au besoin changer le personnel du Comité sur la recommandation du premier lord, il faut bien que les autres membres suivent une ligne de conduite que celui-ci puisse justifier devant le Parlement. L'évolution du gouvernement de cabinet a donc agrandi la situation du premier lord au point qu'il est devenu en pratique un ministre de la marine assisté d'un conseil consultatif. Cette combinaison a été non pas créée mais sanctionnée par les ordonnances en Conseil du 14 janvier 1869 et du 19 mars 1872, aux termes desquelles le premier lord est rendu responsable de toutes les affaires de l'Amirauté (1) ; c'est ainsi que « ce département possède maintenant le caractère d'un conseil dominé par un chef responsable, plutôt que d'un comité administratif (2) ».

*Les autres Lords de l'Amirauté.* — Le lord civil et le secrétaire financier ou parlementaire sont des ministres subalternes dont la situation équivaut à celle des sous-secrétaires parlementaires. Ils appartiennent à

(1) Rapport des Commissaires sur l'administration des départements naval et militaire. *Com. Papers*, 1890, XIX, 1, p. VIII.

(2) *Ibidem*, p. X.

la vie civile, de même que le secrétaire permanent, tandis que les quatre lords navals sont des officiers de marine, habituellement de haut rang, qui apportent à l'administration du département l'appoint de leur compétence professionnelle. Mais les membres du comité ont, à l'instar des ministres de cabinet, des fonctions individuelles aussi bien que des attributions collectives. En vertu des ordonnances en Conseil du 19 mars 1872 et du 10 mars 1882 et des règlements organiques qui les complètent, la besogne du département est répartie entre les membres du comité; chacun dirige une partie des services et en répond au premier lord. Cet arrangement laisse aux mains du premier lord la direction générale des affaires politiques ainsi que la nomination des amiraux et commandants. Le premier lord naval, qui est aussi le conseiller principal de son chef, est chargé des questions de stratégie, de la répartition de la flotte, de la discipline et du choix des officiers supérieurs en dessous du grade de commandant. Le deuxième lord naval s'occupe du recrutement et de la formation des officiers et des marins; il nomme les officiers des grades inférieurs. Le troisième lord naval, qui est le « contrôleur », prend soin des arsenaux, des réparations et des munitions; et le *Junior* lord naval veille aux services des transports, de la santé, du ravitaillement de la flotte en vivres et en charbon. Le lord civil administre les bâtiments civils, fait les contrats d'approvisionnement et les acquisitions de terrain. Le secrétaire parlementaire répond des finances du département; et le secrétaire permanent dirige le personnel des bureaux de l'Amirauté, la documentation et la correspondance; c'est lui également qui assure la continuité des affaires au moment de l'arrivée d'un nouveau personnel dans le comité (1).

L'administration effective de la marine appartient donc aux membres du comité chargés de la direction des

(1) Rapport sur la distribution des affaires entre les membres du comité de l'Amirauté. *Com. Papers*, 1890, XLIV, 605.

différentes divisions du service, mais le comité se réunit souvent pour l'examen des questions que le premier lord lui réfère (1). On s'est plaint parfois du fonctionnement du comité, et son organisation actuelle est le résultat d'adaptations graduelles (2), mais il semble que le système présentement adopté donne la plus haute satisfaction ; on le représente en effet constamment comme un modèle aux yeux des chefs de l'armée, malheureusement moins exempts de critiques.

*Le ministère de la Guerre.* — L'organisation du ministère de la Guerre a subi plus de transformations que celle de l'Amirauté, et elle a fait l'objet de beaucoup plus de réclamations, tant au Parlement que dans le public (3). De même que les autres pays de gouvernement populaire, l'Angleterre a trouvé de la peine à concilier

(1) Rapport des Commissaires sur l'administration des départements naval et militaire. *Com. Papers*, 1890, XIX, 1, p. 9.

(2) Todd, édition anglaise, II, pp. 767 et s.

(3) Les forces militaires se composent de l'armée régulière (y compris les réserves, c'est-à-dire les hommes qui ont accompli leur temps de service, mais qui peuvent être rappelés en cas de guerre), de la milice, de la *Yeomanry* et des volontaires. La milice se rapproche un peu plus des troupes régulières que des volontaires. Elle se recrute au moyen d'engagements formels et sa période d'instruction est plus longue. Aucune des forces auxiliaires ne peut être requise en dehors du Royaume-Uni ; mais tandis que les volontaires sont destinés uniquement à soutenir l'armée régulière pour la défense du pays en cas d'invasion, la milice a toujours offert ses services en temps de guerre et on l'a fréquemment employée pour remplacer les garnisons dans le pays comme à l'extérieur, et même dans les campagnes étrangères. La *Yeomanry* est un corps de cavalerie faisant partie de la milice. D'après le rapport d'une commission royale de la milice et des volontaires, en 1904, ces deux forces sont incapables de résister au choc d'une armée régulière ; la période d'instruction devrait être prolongée pour l'une et l'autre ; et une armée de défense nationale, capable de protéger le Royaume-Uni pendant l'absence de la plus grande partie de l'armée régulière, ne pourrait se recruter qu'au moyen du service militaire obligatoire et général. (*Com. Papers*, 1904, XXX, 175, pp. 6, 9, 11, 15-16.) L'avis sur ce dernier point fut mal accueilli par la grande majorité de l'opinion. En 1907, une loi (7

le commandement militaire avec le contrôle civil. Il y a eu dans le ministère de la Guerre comme dans l'Amirauté une tendance à transférer graduellement le pouvoir suprême aux mains du chef parlementaire ; mais une série de causes, — parmi lesquelles il faut compter la ténacité avec quoi la Reine s'attacha à l'idée d'une relation personnelle entre la Couronne et l'armée, — rendit l'évolution du ministère de la Guerre lente et hésitante.

*Effet de la guerre de Crimée.* — Jusqu'à l'époque de la guerre de Crimée l'administration de l'armée appartint à plusieurs autorités différentes, dont les rapports réciproques étaient mal définis et qui ne se trouvaient pas subordonnées à un chef unique. Il en résulta naturellement des difficultés et du gaspillage, que les souffrances des troupes pendant la guerre firent éclater aux yeux du public. On chercha un remède dans la création séparée d'un secrétaire d'Etat pour la Guerre aux mains duquel on concentra la plupart des affaires se rapportant à l'armée ; seulement la réforme ne fut pas accompagnée d'une réorganisation complète du ministère de la Guerre, non plus que d'une délimitation précise des pouvoirs respectifs du secrétaire d'Etat et du général en chef (1). Cette dernière fonction était à cette époque occupée par le duc de Cambridge ; et du fait qu'il était prince du sang ainsi que des sentiments de la Reine à l'égard de l'armée s'élevait un obstacle contre le placement du ministère sous le plein contrôle du secrétaire. Cependant, en 1870, on parvint à obtenir de la Reine une ordonnance en conseil rangeant désormais le général en chef sous l'autorité complète du secrétaire d'Etat (2). Malheureusement l'ordonnance n'arrêtait ni l'organisa-

Edw. VII., c. 9). pourvut au renforcement des auxiliaires en autorisant les associations de comité à laver une armée territoriele.

(1) Pour l'histoire du Département de la Guerre jusqu'à cette cette époque, voir Clode, *Military Forces of the Crown*.

(2) Ordonnance en Conseil du 4 juin 1870, *Com. Papers*, XVI!, 683.

tion du ministère de la Guerre ni les rapports qui devaient exister entre le secrétaire et le général en chef.

*La Commission présidée par lord Hartington.* — Une série de commissions ont étudié ces objets ; l'une des plus importantes dans les années récentes fut celle de lord Hartington, qui formula ses conclusions en 1890 (1). A cette époque (2), l'adjudant général, chargé de la surveillance générale du département militaire, était le premier officier d'état-major du général en chef, et comme tel. responsable devant son supérieur de l'efficacité des troupes ; les autres grands officiers de l'armée — le quartier-maître général, le secrétaire militaire, le directeur de l'artillerie, l'inspecteur des fortifications et le directeur de l'information militaire — étaient également responsables, non pas devant le secrétaire d'Etat, mais devant le général en chef, avec qui ils communiquaient par l'intermédiaire de l'adjudant général. Ainsi donc, en dépit de la subordination théorique de tous les officiers du département envers le secrétaire d'Etat, on voyait s'élever entre eux et lui le général en chef, qui possédait le privilège d'entretenir la Couronne directement et sans l'intervention du secrétaire. De l'avis de la commission ce système empêchait la responsabilité effective des différents chefs de service devant le secrétaire, et il n'offrait aucune bonne méthode pour documenter celui-ci au moyen de l'avis d'hommes du métier. La commission recommanda en conséquence l'abolition virtuelle du poste de général en chef, avec une répartition de ses fonctions entre différents officiers qui seraient individuellement responsables de leur administration devant le secrétaire. Bref elle recommandait une organisation dans le genre de celle de l'Amirauté.

*Changement de 1895.* — Comme début d'une semblable réforme sir Henry Campbell Bannerman, secrétaire d'état pour la Guerre dans le cabinet libéral

(1) *Com. Papers*, 1890, XIX, 1.

(2) En vertu des ordonnances au conseil du 29 déc. 1887 et du 21 février 1888. — *Ibid.*, Appendice VIII.

en 1895, obtint la retraite du duc de Cambridge, et lord Wolseley fut nommé général en chef pour cinq ans. Puis le secrétaire annonça l'élaboration d'un plan en conformité avec les principales recommandations de la commission Hartington. Mais tout justement alors le ministère libéral tomba (1) et lord Landsowne, le nouveau secrétaire d'état, apporta au projet une modification qui renforçait les pouvoirs du général en chef. Cette nouvelle politique fut consacrée par une ordonnance en conseil du 21 novembre 1895, suivie d'un memorandum qui précisait en détail les fonctions que l'ordonnance assignait aux chefs des différents services (2). Dans le nouveau système, le général en chef exerçait le haut commandement, lançait les ordres de l'armée, inspectait les troupes, décidait la répartition de l'armée et préparait les plans stratégiques, ayant sous ses ordres pour l'aider dans cette besogne le directeur de l'information militaire. Il devait avoir aussi la surveillance générale de tous les départements militaires, et il constituait le principal conseiller militaire du secrétaire d'Etat, toutes les questions importantes devant passer par ses mains avant d'être soumises au secrétaire. A l'adjudant général incombait le soin de la discipline, de l'instruction des officiers et des hommes, du modèle des uniformes — matière qui semble comporter autant de modes nouvelles que l'établissement d'une grande couturière. Le quartier-maître général s'occupait de la nourriture, du fourrage, des transports et de la remonte. L'inspecteur des fortifications construisait et conservait les forts, casernes, etc., et surveillait le corps des ingénieurs. L'inspecteur général des munitions veillait à l'approvisionnement en munitions et équipement. Chacun de ces officiers donnait son avis au secrétaire d'Etat en ce qui concernait les affaires de son service particulier. Le secrétaire financier s'occupait de toutes les questions de dépenses et vérifiait

(1) A cause d'un vote à la fin du débat même dans lequel la réforme fut annoncée.

(2) *Com. Papers*, 1896. LI, 483.

la comptabilité. Jusqu'en 1899, il fut également à la tête des manufactures militaires, mais une ordonnance de cette année transféra ce service à l'inspecteur général des munitions, qui prit le titre de directeur. Un mémorandum annexé à l'ordonnance créait un Conseil du ministère de la Guerre, composé des chefs des départements militaires, des sous-secrétaires d'Etat et secrétaire financier ainsi que des autres officiers qu'on y pourrait appeler ; ses fonctions consistaient à discuter les questions que le secrétaire d'Etat lui référerait. Un Comité de l'Armée fut également établi ; il comprenait les chefs des principaux départements militaires et avait pour mission de faire rapport sur les promotions aux grades supérieurs de l'armée, sur les demandes de crédit et sur d'autres questions à lui soumises par le secrétaire d'Etat.

*Résultat de ces modifications.* — Les deux grands changements introduits à cette époque furent la modification des pouvoirs du général en chef et la création des comités consultatifs dans le ministère de la Guerre. Il faut constater cependant qu'aucune de ces deux mesures ne donna le résultat qu'on en attendait. Plus d'une fois on a eu recours à l'institution de conseils consultatifs de cette espèce : après avoir utilement fonctionné pendant quelque temps, ils ont cessé de se réunir et sont tombés dans l'oubli. Tel paraît bien avoir été le sort du Conseil du ministère de la Guerre et du Comité de l'Armée, créés en 1895 et réorganisés en 1899 et en 1900 (1).

La position où l'ordonnance en conseil de 1895 plaçait le général en chef fit l'objet de sévères critiques. A l'expiration de son terme de cinq ans, lord Wolseley déclara dans un mémorandum qu'à son avis il y avait contradiction à vouloir donner au général en chef un pouvoir de haute surveillance sur les divisions du ministère de la Guerre, tout en rendant les chefs de celles-ci respon-

(1) Rapport du Comité sur l'organisation du ministère de la Guerre, *Com. Papers*, 1901, XL, 179, p. 21 ; Rapport du Comité sur la guerre dans l'Afrique du Sud, *Com. Papers*, 1904, XL, 1, pp. 138-142.

sables devant le secrétaire d'Etat, et qu'on n'avait réussi qu'à dépouiller le général en chef de toute autorité effective et à faire de ses fonctions une dignité au titre solennel, mais sans responsabilité réelle. Il rappelait qu'aucune armée ne pourrait être efficace, à moins que le commandement, la discipline et l'instruction des troupes ne soient aux mains d'un seul homme, et que cet homme soit un militaire ; et il insistait pour que l'on fît du général en chef le véritable commandant de la force armée, ou bien que l'on supprimât complètement son existence et qu'alors on choisît un officier comme secrétaire d'Etat pour la Guerre(1). Le seul résultat direct du mémorandum pour l'organisation du ministère de la Guerre fut le rétablissement du contrôle du général en chef sur le département de l'adjudant général, par une ordonnance en conseil du 4 novembre 1901 (2). Seulement, une déclaration de lord Wolseley faisant connaître son opinion dans un discours à la Chambre des Lords en mars 1901 amena une regrettable altercation entre lui et lord Lansdowne, ancien secrétaire d'Etat pour la Guerre, chacun cherchant à faire retomber sur l'autre la responsabilité du manque de préparation à la guerre dans l'Afrique du Sud (3). L'incident semble démontrer que les rapports des autorités civiles et militaires qui existent au département de la Guerre ne sont pas encore organisés d'une manière non douteuse ni satisfaisante : il démontre aussi que ces rapports sont très différents de ceux qui règnent d'ordinaire entre les ministres et les fonctionnaires spécialistes d'un service. Nous expliquerons plus loin pourquoi une contestation comme celle-là serait impossible dans tout autre département. En fait, les officiers de l'armée et de la marine se trouvent, au point de vue politique, dans une situation exceptionnelle. La règle qui exclut de la Chambre des Communes tous les fonction-

(1) *Com. Papers*, 1901, XXXIX, 243.
(2) *Ibidem*, 1902, LXVIII, 717.
(3) Hansard, 4e série, XC, pp. 327 et s. ; XCI, pp. 6 et s.

naires sauf les ministres, ne les atteint pas (1). De ce que les officiers de l'armée sont admis à jouer dans la politique un rôle interdit aux autres fonctionnaires, il résulte que ceux d'entre eux qui occupent de hautes fonctions dans le gouvernement se trouvent dans une situation toute particulière ; cette situation, dans le cas de l'Amirauté, est réelle et satisfaisante, mais dans le cas de l'Armée on ne peut en dire autant.

*La Guerre sud-africaine.* — Les capacités du ministère de la Guerre furent mises à une rude épreuve pendant la guerre sud-africaine, et plusieurs parties du service ne purent la soutenir convenablement. Les résultats rappelèrent, mais à d'autres égards, les malheurs de la guerre de Crimée. La commission d'enquête sur la guerre découvrit qu'il y avait eu, quant aux plans de campagne et aux approvisionnements, un grave défaut de préparation dont la cause ne remontait pas uniquement à la soudaineté de l'événement (2). Il n'y eut pas seulement une insuffisance d'équipement militaire, de canons (3), de munitions (4), de sabres de cavalerie (5) et de vêtements (6) ; pis que cela, certains approvisionnements étaient inutilisables. Les uniformes emmagasinés six mois avant la guerre étaient tous rouges et bleus, c'est-à-dire totalement impropres pour la campagne ; et même après qu'on eut commencé la fabrication des uniformes khaki dans les usines, le ministère fit changer d'abord l'étoffe, puis le modèle (7). Plus d'un tiers des munitions pour armes légères était détérioré et dut être jeté au rebut (8) ; et tous les fusils de

(1) 6 Anne, c. 12, § 28. (C'est le c. 41, § 27 des *Revised Statutes*).
(2) Rapport dans *Com. Papers*, 1904, XL, 1, pp. 28 et 30.
(3) *Ibid.*, p. 89.
(4) *Ibid.*, p. 87.
(5) *Ibid.*, p. 94.
(6) *Ibid.*, pp. 94-96.
(7) *Ibid.*, pp. 94-95.
(8) *Ibid.*, pp. 86-87.

réserve avaient des mires mal ajustées, en sorte qu'à une distance de cinq cents yards, ils tiraient dix-huit pouces à droite du but — erreur d'autant plus extraordinaire que le gouvernement fabriquait de ces armes depuis plusieurs années et n'en découvrit le défaut qu'après l'explosion de la guerre (1).

On se tromperait en pensant que toutes les bévues commises dans la guerre sud-africaine provenaient des défauts dans l'organisation du ministère de la Guerre. Quelques-unes étaient de nature à se produire inévitablement dans un pays dont l'établissement militaire est développé à l'improviste au delà de ses dimensions normales. Il n'en est pas moins vrai que ces erreurs témoignaient d'une insuffisance d'efficacité, et elles ont amené la refonte du département. Une autre commission fut nommée pour cet objet, en 1903, et ses principales recommandations (2) furent appliquées pendant le cours de l'année suivante (3).

*Changements de 1904.* — Dans la nouvelle organisation, modelée sur le type de l'Amirauté, il a été formé un Conseil de l'Armée composé du secrétaire d'Etat pour la Guerre, du sous-secrétaire parlementaire, du secrétaire financier du ministère de la Guerre et de quatre membres militaires. Par suite de l'abolition de la dignité de général en chef et de son remplacement par celle de chef de l'Etat-Major, les quatre membres militaires du Conseil sont le chef de l'Etat-Major, l'adjudant général, le quartier-maître général et le maître général des munitions. Aux termes de l'ordonnance en conseil les membres militaires répondent devant le secrétaire d'Etat de toutes les affaires qu'il leur assigne collectivement ou séparément, en ce qui concerne l'organisation, la disposition, le personnel, l'armement et l'entretien de l'armée ; le secrétaire financier répond de même des finances, et le

(1) *Ibid.*, pp. 93-94.

(2) *Com. Papers*, 1904, VIII, 101.

(3) Cf. Les ordonnances en conseil du 10 août 1904, *Com. Papers*, 1905, XLVI, 291, 295, 299.

sous-secrétaire parlementaire, de toutes les questions qui ne sont pas d'ordre strictement militaire. Le sous-secrétaire permanent fait fonctions de secrétaire pour le Conseil, qui a également sous ses ordres un nouveau fonctionnaire, l'inspecteur général des troupes ; ses attributions sont de faire rapport au Conseil sur les résultats des mesures adoptées, d'inspecter les troupes et de faire rapport sur leur instruction, leur efficacité, les conditions de leur équipement, ainsi que sur l'état des fortifications. Toutefois, le Conseil de l'Armée n'a en dernière analyse qu'une compétence consultative, car le secrétaire d'Etat pour la Guerre porte tout seul devant la Couronne et le Parlement la responsabilité expresse de toute l'administration.

*Absence d'initiative chez les officiers.* — Les longues périodes de paix sont funestes à l'entraînement d'une armée, et particulièrement d'une armée permanente. Au premier rang des critiques formulées après la guerre sud-africaine figurait le reproche aux officiers d'avoir manqué d'inititiative et de ne pas s'être montrés capables de prendre des responsabilités, tant au ministère que sur le terrain des opérations (1). Or, ce défaut est précisément celui auquel il fallait s'attendre en l'occurrence. Les traditions de stricte discipline ancrées chez l'officier le portent, en temps de paix, à régler toutes choses avec une précision toute militaire, qui laisse peu de place à la libre initiative de ses subordonnés. En fait, le rapport du Comité sur l'organisation du ministère de la Guerre en 1901 constate que l'armée est administrée au moyen d'un vaste système de règlements minutieux, tendant d'une part à la suppression de l'individualité et de l'initiative, cependant que d'autre part leur interprétation nécessite des consultations prolongées et que des questions de routine absorbent le temps des fonctionnaires supérieurs (2). Les témoignages

(1) Rapport du Comité sur la guerre sud africaine, *Com. Papers*, 1904, XL, 1, pp. 52-56.

(2) V. ce rapport, *Com. Papers*, 1901, XL, 179, p. 2.

recueillis par le comité de la guerre sud-africaine révélaient le même mal et permettaient de conclure que l'incapacité des officiers provenait de l'excès de réglementation et de surveillance dans leur période de formation (1).

*Leur formation.* — Cette tendance excessive à la routine, et le manque d'initiative qu'elle engendre, pourraient être neutralisés dans une certaine mesure si les jeunes officiers se passionnaient pour le côté intellectuel de leur carrière. Mais l'éducation militaire qu'ils reçoivent est peu propre à stimuler en eux un intérêt de ce genre. En règle générale, les aspirants aux grades militaires, à leur sortie des grands collèges où sont élevés les enfants des classes supérieures, comme à Eton, Harrow et Rugby, sont admis aux Académies militaires en subissant au concours des examens correspondant aux programmes de ces collèges. La période ordinairement consacrée ensuite aux études du génie et de l'artillerie à Woolwich comprend deux ans ; celle de la formation des officiers d'infanterie et de cavalerie à Sandhurst ne s'étendait qu'à dix-huit mois avant la guerre sud-africaine ; depuis, elle a été réduite à un an. Ces périodes sont manifestement insuffisantes pour donner une formation militaire complète ou même pour inspirer un attrait sérieux pour les sciences militaires ; en fait, elles visent à la production de bons subalternes plutôt que d'officiers d'une haute compétence (2). Si un jeune homme ambitionne les hauts grades, il faut qu'il poursuive ses études en particulier, ou que plus tard il entre au Collège d'état-major. Or, l'application moderne des sciences à l'art de la guerre a fait des officiers une catégorie rangée parmi les professions savantes. Seulement, en Angleterre, leur préparation première est insuffisante, et ce qui est pire, les conditions de leur service ne ressemblent pas du tout à l'exercice d'une profession savante et ne sont même

(1) V. le rapport de ce comité, *Com. Papers*, 1904, XL, 1, p. 52-56.

(2) Le rapport récent du Comité sur l'éducation militaire approuve évidemment ce but. — *Com. Papers*, 1902, X, 193, p. 24.

guère de nature à stimuler l'activité intellectuelle. De plus, la participation aux frais du mess et les autres dépenses obligatoires pour un officier sont tellement considérables qu'il est difficile pour un jeune homme sans fortune d'embrasser la carrière militaire. Bref, depuis l'abolition de la vénalité des grades, en 1871, l'armée a bien cessé d'être une caste, mais elle n'est pas devenue une profession (1).

*Supériorité de la marine.* — Si la marine échappe à certaines difficultés qui assaillent l'armée, elle ne le doit pas seulement à une organisation meilleure. La marine a sur l'armée bien des avantages naturels. Il semble à la plupart des civils qu'il ne leur faudrait pas beaucoup de temps pour savoir mener un régiment, tandis que peu de terriens ont l'audace de s'imaginer qu'il seront jamais capables de commander un navire. La marine est un mystère que le vulgaire ne prétend pas comprendre et dont il n'essaie pas de se mêler; et c'est une garantie pour son maniement par des compétences éprouvées. Puis, la marine est moins exposée aux dangers de la paix. Les navires sont constamment en service. S'ils ne combattent pas toujours, ils prennent la mer ; il s'ensuit que la marine court bien moins que l'armée le risque de sentir l'influence démoralisante d'une réglementation minutieuse et archaïque.

*Formation des officiers de marine.* — Cela produit son effet également sur la formation des officiers de

(1) Le Comité a été frappé des imperfections très générales qu'offrait la préparation des officiers; il trouva particulièrement beaucoup à critiquer à Sandhurst. A son avis, l'éducation des jeunes officiers, après qu'ils ont quitté les Académies militaires, est des moins satisfaisantes. Ils sont lamentablement ignorants des sciences militaires et n'ont aucun désir d'étudier, ni d'approfondir les arts de leur carrière ; d'autre part, le système de l'avancement au concours favorise « les habitudes de paresse entrecoupées d'une courte période de surmenage ». *Com. Papers*, 1902, X, p. 193. Il y eut peut-être bien à ce moment quelque exagération dans la critique, due à une réaction toute naturelle contre la complaisante assurance militaire d'avant la guerre.

marine. Dans l'ancien système, aujourd'hui en voie d'abandon, leur instruction théorique était très sommaire. Les cadets se destinant à la carrière navale montaient sur *La Britannia* vers l'âge de quinze ans et y passaient un peu moins d'une année et demi. Après quoi, ils faisaient à peu près trois ans de service en mer, pendant lesquels tout en apprenant la pratique de leur métier, ils devaient étudier les mathématiques, la mécanique, la physique, la navigation, la cartographie, etc. Puis venaient deux mois à Greenwich pour préparer l'examen final sur ces matières ; enfin, avant de recevoir leur nomination de sous-lieutenant, on les envoyait pendant cinq ou six mois étudier à Portsmouth le pilotage, le tir et le maniement des torpilles. L'âge moyen de la nomination se trouvait ainsi reporté dans le voisinage de vingt-cinq ans. La formation théorique dans ce système n'était certes pas bien profonde. En fait de mathématiques, par exemple, elle ne comprenait ni le calcul intégral, ni même les sections coniques. Le programme des cours, tel qu'il fut revisé en 1899, mentionnait, en effet, parmi les sujets au choix pour les élèves qui auraient désiré approfondir leurs études, la balistique « mais traitée de manière à ne pas exiger la connaissance des sections coniques (1) ».

Les principales modifications introduites par la réforme, qui s'opéra à partir de 1903, consistèrent premièrement à confondre tous les officiers de marine, militaires et ingénieurs, en une seule catégorie, et à leur donner dans ce but une formation commune jusqu'au grade de sous-lieutenant ; secondement, à abaisser entre douze et treize ans l'âge d'admission à bord de *La Britannia*. Grâce à ce dernier changement, les cadets peuvent passer quatre ans dans cette école, ce qui, on l'espère, doit leur donner une meilleure préparation. Ensuite, ils ont trois

(1) Rapport du Comité sur la préparation et les examens des jeunes officiers de marine, *Com. Papers*, 1901, XLII, 621, p. 15.

ans de service en mer, suivis de trois mois à Greenwich et de six mois à Portsmouth. Ce n'est qu'après cela qu'ils sont nommés sous-lieutenants. A ce moment, les officiers de bord reprennent la mer, tandis que les ingénieurs et les officiers d'infanterie de marine sont renvoyés pour quelque temps dans leurs collèges respectifs (1). Quelques bons effets que la réforme puisse avoir à d'autres égards, elle ne semble pas destinée à relever beaucoup le niveau de la formation scientifique des cadets.

Si l'enseignement de la théorie des sciences navales n'a pas été poussé bien loin, le jeune officier de marine a cependant beaucoup plus d'occasions d'apprendre son métier que son collègue de l'armée. En fait, s'il ne passe point maître ès-sciences navales, il devient cependant un excellent marin, et ceci, dans l'opinion d'un grand nombre d'officiers, est de beaucoup la considération la plus importante.

*Le comité de défense.* — L'une des principales critiques de la commission de lord Hartington sur l'administration des départements de la Guerre et de la Marine concernait le défaut de plan d'ensemble pour leur coopération à la défense de l'Empire. La commission recommanda la formation d'un Conseil naval et militaire placé sous la présidence du premier ministre, et qui aurait compris les chefs parlementaires des deux services ainsi que leurs principaux conseillers techniques (2). En exécution partielle de cette recommandation il fut constitué au sein du cabinet un comité composé du premier ministre, des chefs parlementaires de l'Armée et de la Marine et du premier lord de la Trésorerie, auxquels on adjoindrait le cas échéant, le ministre des Colonies. Le comité devait traiter les questions pendantes

(1) Memorandum, *Com. Papers*, 1902, XLI, 675. Depuis que ces lignes furent écrites, une nouvelle modification a divisé les officiers de marine en deux catégories : les navigateurs et combattants, et les ingénieurs.

(2) *Com. Papers*, 1890, XIX, 1, pp. 6-8.

entre les deux départements, les affaires qui exigeaient une politique d'ensemble, et les problèmes concernant la dépense relative des deux services ; il différait des autres comités de cabinet en ce qu'un procès-verbal était tenu de ses réunions et conservé aux archives des deux départements. Il semble cependant que le comité n'ait pas répondu aux intentions de la commission Hartington, car on a déclaré publiquement au Parlement qu'il ne se réunissait jamais (1) ; le secrétaire d'Etat pour la Guerre avoua même que l'activité du comité s'était bornée principalement aux budgets et aux questions d'ordre intérieur des départements de la Guerre et de l'Amirauté, tandis qu'à son avis, il aurait dû s'occuper de questions politiques d'une portée plus haute. Un nouveau Comité de défense fut donc créé en 1903 ; en font partie, en dehors des membres du cabinet, les techniciens les plus compétents des deux services, et, en cas de besoin, des représentants des ministères de l'Inde et des Colonies. La compétence du comité doit s'étendre non seulement aux budgets, mais encore à toutes les grandes questions de politique militaire (2). Ce but sera-t-il atteint définitivement, ou bien le comité aura-t-il le sort habituel de se trouver absorbé par les détails de l'administration et de la dépense, c'est ce que l'avenir montrera.

Les départements d'Etat qui nous restent à examiner dans ce chapitre ne nous retiendront pas longuement. Ils concernent tous le gouvernement intérieur du royaume, et nous aurons encore l'occasion de revenir aux objets d'intérêt général qui rentrent dans leur compétence.

*Le ministère de l'Intérieur.* — *Le Home Office* est une espèce d'héritier résiduaire. Il est chargé de toute la besogne du secrétariat qui n'a pas été attribuée spéciale-

(1) Lord Charles Beresford, Hansard, 4e série, CXII, pp. 1146, 1147.

(2) Rapport de la Commission sur la guerre sud africaine, *Com. Papers*, 1904. XL, 1, pp. 135-136. Hansard, 4e série, CXVIII, p. 291.

ment aux autres secrétaires d'Etat ou autres départements. C'est pourquoi ses fonctions sont assez hétérogènes. Comme héritier du reste du secrétariat, le secrétaire pour l'Intérieur forme le principal intermédiaire des communications entre le souverain et ses sujets, et il contresigne le plus grand nombre des actes du Roi. Il reçoit les adresses et pétitions présentées au souverain et les lui communique, s'il le juge à propos. Entre autres, il reçoit des pétitions de droit, c'est-à-dire les demandes d'autorisation de poursuivre la Couronne, et il consulte l'*Attorney General* quant à la réponse qu'il convient d'y faire. Des localités écartées, comme les Iles de la Manche et l'Ile de Man, qui ne sont point comprises dans le Royaume-Uni au point de vue de l'administration et cependant ne sont pas des colonies, tombent sous sa juridiction. Il est chargé des affaires de naturalisation et d'extradition. Mais, et ceci est bien plus important, l'autorité centrale sur la police, qui n'a pas été transférée au ministère du Gouvernement local, repose entre ses mains et cela lui donne un pouvoir de surveillance très étendu. La police métropolitaine de Londres est, en effet, administrée directement par le gouvernement central, sous le contrôle immédiat du secrétaire de l'Intérieur (1) ; et bien que la police des autres localités ne dépende pas de lui, le fait que le gouvernement paie la moitié des frais à condition qu'on observe ses règlements, lui permet de prescrire l'organisation, l'équipement et la discipline de la police locale dans toute l'Angleterre. De plus, tous les règlements des comtés et des bourgs, à l'exception de ceux qui se rapportent aux nuisances, doivent être soumis à son approbation, et il peut conseiller à la Couronne de les rejeter (2). Une partie de son autorité de police concerne l'administration des prisons, tant des prisons nationales pour

(1) La « Cité » de Londres est une oasis qui possède sa police propre.

(2) GLEN, *On Public Health*, 12e édit., pp. 443, 1169, 1341.

condamnés criminels, que des geôles de comté et de bourg. Il est responsable de la nomination de tous les *recorders* et juges de police. Il nomme le directeur des poursuites publiques et fait les règlements sur les frais en matière de poursuites criminelles. Enfin, des lois spéciales le chargent de l'exécution de la législation sur les manufactures, les mines, les cimetières, l'ivresse publique, les opérations anatomiques, la vivisection, les explosifs et autres matières diverses.

Il est assisté d'un sous-secrétaire parlementaire et d'un nombreux personnel de fonctionnaires permanents, à commencer par le sous-secrétaire permanent, et y compris une commission des prisons, une commission de la police métropolitaine, et une foule d'inspecteurs des manufactures, des mines, de la police, et ainsi de suite.

On remarquera que le secrétaire pour l'Intérieur, bien qu'il soit principalement responsable de l'ordre public, n'est pas un ministre de l'Intérieur au sens que ce nom prend sur le Continent, car, à l'exception de ses pouvoirs de police, il a peu de contact avec le gouvernement local. La surveillance des affaires de ce genre, tout en appartenant en partie à plusieurs ministères différents, est concentrée principalement aux mains du ministre du Gouvernement local. Le secrétaire pour l'Intérieur exerce, d'autre part, certaines attributions propres à un ministre de la justice ; nous reviendrons sur ce point en parlant des jurisconsultes de la Couronne. Les grâces sont accordées sur sa proposition.

*Le ministère des Travaux Publics. — Le Board of Works* n'est pas considéré comme un département ayant une grande importance politique ; c'est pour cette raison qu'il offre l'un des deux ou trois cas où un ministre n'a pas de sous-secrétaire parlementaire. Pendant une vingtaine d'années, les domaines de l'Etat et les bâtiments publics furent confiés à l'administration d'un collège de Commissaires des bois et forêts ; mais, dans le but de séparer les revenus domaniaux des dépenses faites pour les bâtiments et de placer ainsi ces dernières

sous le contrôle plus complet du Parlement, ces attributions furent disjointes en 1852. On fit des Commissaires des bois, forêts et revenus domaniaux un collège permanent, sans caractère politique, dépendant de la Trésorerie ; et le ministère des Travaux publics fut créé pour diriger la construction et l'entretien des parcs, des palais et des autres bâtiments. En fait, à cette époque, le soin de nombreux édifices publics dépendait des départements qui les occupaient ; mais depuis, une série de lois en a chargé presque exclusivement le ministère des Travaux publics. Seulement, en dépit des énormes sommes d'argent qui passent par ses services, ce ministère est loin d'être complètement indépendant, car il a besoin de l'autorisation de la Trésorerie pour entreprendre tout travail qui n'est pas ordonné par un vote du Parlement, et il ne peut faire aucun contrat pour l'érection des grands édifices publics sans le soumettre au préalable à la même autorité (1) ; celle-ci nomme d'ailleurs le personnel permanent ordinaire de ce département (2).

*Le ministère du Commerce* (*Board of Trade*), au contraire du précédent, occupe une situation de grande importance et qui s'accroît encore. Il a eu une histoire longue et pleine d'incidents, et bien qu'il ait perdu au cours de sa carrière des attributions qui suffiraient à elles seules à entretenir l'activité d'un département, il en a reçu d'autres en échange, grâce à la tendance moderne vers la réglementation de l'industrie par l'Etat, qui élargit sans cesse sa compétence. Il s'occupe non seulement du commerce mais encore des principaux auxiliaires du commerce et spécialement de l'industrie des transports. De même que les trois autres départements que nous décrirons ci-après, le ministère du Commerce ne fait pas de l'administration directe, mais il surveille et règlemente l'activité de certaines institutions

(1) Rapport du Comité de la Défense nationale. *Com. Papers*, 1902, VII, 15, quest. 1425.
(2) 14-15 *Vic.*, c. 42, §§ 16 et 17.

privées et d'autorités locales, et il veille à l'exécution de la loi. D'une manière générale, sa compétence s'est développée au fur et à mesure qu'on l'a rendu responsable de l'application d'une très nombreuse série de lois.

Les fonctions de ce département se résument *grosso modo* dans les termes suivants : recueillir des renseignements, enregistrer, inspecter et autoriser les actes ou entreprises ayant un caractère public ; mais toute classification est brouillée du fait que, parfois même en vertu d'un seul texte de loi, ce ministère se trouve chargé d'attributions de plusieurs espèces à propos du même objet. Dans la première catégorie se placent les fonctions qui consistent à recueillir et publier des statistiques concernant le commerce intérieur et avec l'étranger, et à donner aux autres départements ministériels des consultations en matière commerciale. Il faut y ranger également les fonctions que ce ministère accomplit comme Office du travail, préparant les statistiques du travail, des salaires et d'autres données qui intéressent la classe ouvrière. C'est de ce chef qu'il peut intervenir comme conseil de conciliation dans les conflits du travail et nommer des arbitres ou conciliateurs. Comme organe d'enregistrement, ce ministère est chargé notamment de conserver les étalons des poids et mesures, d'enregistrer les associations de capitaux, d'examiner et d'inscrire les brevets et les marques de fabrique, de tenir un registre des navires et des marins. Ses fonctions d'inspection consistent à vérifier la solidité, le chargement, le commandement, l'équipage et l'armement des navires de commerce; il a le droit de retenir tout bâtiment qui ne serait pas en état de prendre la mer. A la même catégorie appartiennent ses pouvoirs de surveillance sur les ports et son obligation de veiller au respect des lois sur l'exploitation des chemins de fer (1), en

(1) En 1873 la compétence en matière de conflits de chemins de fer fut transférée à un collège judiciaire, la Commission des chemins de fer et canaux.

même temps que de faire enquête sur les causes des accidents de chemins de fer et des sinistres maritimes. Comme exemples de cette dernière catégorie d'attributions, on peut citer le fait que les règlements des compagnies de chemin de fer ne sont valables que moyennant l'approbation de ce ministère ; on en trouve une autre bien plus importante dans le contrôle qu'il exerce sur l'établissement de nouvelles lignes de chemins de fer, de nouvelles distributions d'eau, de gaz, d'électricité, sur la construction des lignes de tramway et de chemins de fer à voie étroite, ceux-ci étant une invention récente très différente des tramways en droit, bien qu'on ne puisse pas les en distinguer en fait. Ce contrôle est exercé au moyen d'ordonnances provisoires préparées par le ministère après une enquête sur place et un interrogatoire de tous les intéressés, et ensuite confirmées par le Parlement (1). Cependant l'impétrant n'est pas tenu d'obtenir d'abord une ordonnance provisoire, s'il préfère éviter le contrôle direct du ministère du Commerce en recourant à la procédure d'un bill privé devant le Parlement. Seulement l'ordonnance provisoire coûte bien moins cher ; et d'ailleurs, même dans le cas d'un bill privé, le ministère s'efforce d'exercer son influence en épluchant le bill et en appelant l'attention des fonctionnaires de la Chambre sur tous les détails qui s'écarteraient des principes généraux de la législation (2). Il en résulte que le ministère possède sur toutes ces entreprises un contrôle effectif mais pas du tout absolu.

Les faillites sont également rangées dans la compétence du ministère du Commerce ; sauf en ce qui re-

(1) Pour les chemins de fer à voie étroite les ordonnances provisoires sont rendues par la Commission des chemins de fer à voie étroite et confirmée par le ministère du Commerce. C'est le ministre qui nomme les membres de cette commission. — 59-60 *Vic.*, c. 48 ; 1 Edw. VII. c. 36.

(2) Rapport du Comité sur les entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183.

garde les questions juridiques, qui demeurent réservées aux tribunaux, le ministère s'occupe de toute la liquidation au moyen d'un personnel d'inspecteurs, d'experts et de liquidateurs officiels.

Vient enfin celle de ses fonctions qui se rapproche le plus de l'administration directe : ce ministère a dans ses attributions les phares, bouées et fanaux, qui sont entretenus par *Trinity House*, très ancienne corporation recrutée par cooptation, mais dont les finances dépendent du département du Commerce.

*Le Local Government Board.* — Jusqu'à l'époque du *Reform Bill* les affaires d'intérêt local en Angleterre étaient administrés en somme par des juges de paix et des conseillers de ville tenant leurs pouvoirs d'une foule de lois qui réglaient minutieusement un grand nombre d'objets divers. L'activité de ces agents se bornait rigoureusement aux limites de leurs attributions, car la légalité de leurs actes pouvait toujours être censurée par les tribunaux ; d'autre part, ils étaient à peu près complètement affranchis de tout contrôle administratif. La première grande atteinte fut portée à ce système par la revision de la loi des pauvres en 1834, qui entreprit de réformer la méthode de l'assistance publique et qui instituait dans ce but une commission pour la surveillance des autorités locales. La vigueur et la compétence des nouveaux commissaires leur suscitèrent de l'hostilité, et ne pouvant pas siéger au parlement, ils purent difficilement y faire entendre la défense de leur politique. Bagehot se sert même des embarras de leur situation pour démontrer l'impuissance où se trouve un département administratif lorsqu'il est privé de représentant à la Chambre des Communes (1). La commission fut réorganisée en 1874, sous le nom de Comité de la loi des pauvres (*Poor Law Board*) sous la présidence d'un ministre responsable ; ses fonctions ont depuis reçu diverses extensions. Cependant une série d'attributions

(1) *English Constitution*, 1re édit., pp. 228-230.

regardant l'hygiène publique et le Gouvernement local avaient été confiées au secrétaire pour l'Intérieur et au Conseil privé; finalement, en 1871, la plupart d'entre elles furent transférées à ce Comité de la loi des pauvres qui reçut le titre de Comité du Gouvernement local (*Local Government Board*).

Ce genre de législation a opéré une transformation profonde dans la nature du gouvernement local de l'Angleterre. En soumettant, d'une part, l'exercice des fonctions existantes à la surveillance du gouvernement central, et, d'autre part, en subordonnant à un contrôle systématique les nouvelles fonctions, nées des besoins modernes, on a remplacé l'ancien régime d'autonomie locale, — qui comportait des limites légales, mais l'indépendance à l'égard de toute l'administration supérieure, — par un système qui a placé les autorités locales, et spécialement celles des localités autres que les grandes villes, sous la tutelle fort étendue de l'Etat. Cette sujétion n'est pas celle qui existe dans d'autres pays d'Europe ; elle n'est pas aussi considérable, mais elle est, sous certains rapports, plus analogue au système du continent européen qu'à celui de l'Angleterre au XVIII^e siècle.

Sauf en ce qui regarde des objets tels que la police, l'enseignement et les entreprises de transports, d'éclairage et d'alimentation d'eau, le contrôle des autorités locales appartient presque complètement au ministère du Gouvernement local ; mais puisque nous reviendrons plus loin en détail à la matière du gouvernement local, et par conséquent aux attributions de ce ministère, pas n'est besoin d'en énumérer ici les fonctions. Nous devons seulement remarquer qu'il compte exceptionnellement cinq sous-secrétaires adjoints et un nombreux personnel de fonctionnaires, de comptables et d'inspecteurs. Bien que la besogne intellectuelle de ce département soit des plus considérables, — ce qui explique le grand nombre de ces fonctionnaires permanents de haut grade, — on ne le considère pas comme un ministère de premier rang au point de vue politique.

*Le ministre de l'Agriculture.* — La création d'un nouveau département en 1889 pour l'administration des affaires qui de différentes commissions ont passé au ministère de l'Agriculture (*Board of Agriculture*) ne semble pas avoir été bien nécessaire ; et en effet ce ministère n'est pas assez important pour qu'il y faille un sous-secrétaire parlementaire. Les fonctions dont il a hérité consistent à remuer les ossements desséchés des antiques tenures foncières en s'occupant de questions telles que la commutation des dîmes, la libération des propriétés tenues en *copyhold* (1), les clôtures de prés communaux, les lotissements aux petits cultivateurs et l'amélioration des biens ruraux par des propriétaires limités. La surveillance des pêcheries, les encouragements à l'agriculture et la prévention des maladies contagieuses des animaux figurent également parmi ses attributions ; il a enfin le pouvoir de faire museler les chiens et d'ordonner la destruction de l'insecte nuisible appelé *colorado*.

*Le ministère de l'Education* (*Board of Education*), est le dernier venu de tous les comités, mais en réalité il n'est qu'un comité du Conseil privé réorganisé avec une augmentation d'attributions. Ce qu'il y a de plus remarquable dans sa création — indépendamment de sa constitution de comité fictif — c'est l'étendue des pouvoirs délégués au gouvernement. Au lieu de déterminer avec minutie l'organisation et les fonctions du nouveau département de l'Education, la loi a donné au gouvernement la faculté discrétionnaire d'instituer tel comité consultatif qu'il jugerait convenable et de transférer à ce ministère tout ce qu'il voudrait des attributions en matière d'enseignement possédées jusqu'alors par les commissaires de la Charité ou par le ministère de l'Agri-

(1) C'est-à-dire non pas en vertu d'un titre foncier, mais seulement en vertu d'une copie du rôle de la cour seigneuriale tenu depuis l'époque où le tenancier originaire fut mis en possession du bien. — (N. d. T.)

culture (1). Il a été fait usage de ces pouvoirs par les ordonnances en Conseil du 7 août 1900, et le Comité consultatif a été composé des représentants choisis par les Universités et par d'autres institutions s'occupant d'enseignement. Seulement, nous nous occuperons plus loin de l'instruction publique et il nous suffit, pour le présent, de remarquer que le ministère prescrit par des règlements très développés, connus sous le nom de Code d'Education, l'enseignement qui doit se donner dans toutes les écoles assistées au moyen des deniers publics (2) ; qu'il inspecte, sur leur demande, les écoles secondaires fondées, c'est-à-dire privées (3) ; et qu'il administre les musées de South Kensington et de Bethnal Green, ainsi que le musée de Géologie et de Cartographie.

*Le ministère des Postes* (*Post Office*), au point de vue du gouvernement national, remplit une double fonction : il est d'abord un grand département d'administration dirigeant une entreprise énorme sous la conduite d'un ministre ; il constitue ensuite une source de revenus, car ses recettes brutes forment le septième environ des ressources totale du Royaume-Uni, et ses dépenses n'atteignent qu'à peu près au dixième des dépenses totales. C'est pourquoi ce ministère est placé sous un contrôle tellement serré de la Trésorerie qu'il lui reste peu de latitude d'action indépendante, et cela enlève à la situation du ministre des Postes (*Postmaster General*) beaucoup de l'importance qu'elle aurait autre-

(1) 62-63 *Vic.*, c. 33, §§ 1 à 4.

(2) Cela ne s'applique naturellement pas à des établissements spéciaux comme les écoles navales et militaires, administrées par d'autres départements.

(3) Il faut retenir que tout ce que nous disons ici du gouvernement local ne s'applique aucunement à l'Irlande ni à l'Ecosse ; de plus, il y a ici même une exception pour le pays de Galles et le Montmouthshire, parce qu'en vertu de la loi de 1889 sur l'Enseignement moyen au Pays de Galles, les écoles moyennes de cette région sont inspectées par un comité spécial, élu par les autorités locales.

ment. Depuis 1837, on considère cette situation comme une fonction politique ; cependant, jusqu'en 1866 son titulaire fut exclu de la Chambre des Communes ; depuis lors, on y a rencontré occasionnellement un pair, et dans ce cas, le département était d'ordinaire représenté à la Chambre des Communes par le secrétaire financier de la Trésorerie. Les fonctions du ministre des Postes sont minutieusement décrites par la loi ; mais s'il a le droit de porter des règlements pour l'exploitation du service postal, il lui est cependant difficile d'y apporter des changements ou des améliorations de quelque importance sans toucher aux recettes où à la dépense, et de ce fait il passe immédiatement sous le contrôle de la Trésorerie. Ainsi, les tarifs postaux et les frais de transport du courrier, à moins qu'ils ne soient établis par un act du Parlement, sont soumis à l'approbation de la Trésorerie ; de même pour l'achat ou la vente de terrains et les concessions de service télégraphique ou téléphonique. La même approbation est encore requise pour les règlements sur les mandats postaux, les caisses d'épargne postales et le télégraphe, bien qu'ici il ne paraisse point que les revenus de l'Etat soient nécessairement en cause. Bref, comme le dit Sir William Anson (1) : « Le ministre des Postes n'est que l'administrateur gérant d'une grande entreprise, avec peu de pouvoirs discrétionnaires, sauf en ce qui concerne les très nombreuses nominations de son département (2). »

Le travail de ce ministère est certainement énorme ; il occupe tout près de deux cent mille personnes. Indépendamment de sa besogne ordinaire qui consiste à transmettre les lettres, les livres, les paquets et les mandats postaux, le ministère des Postes en Angleterre

(1) *Loi et pratique constitutionnelles*, édition française, II, p. 222.

(2) Il est à remarquer que pendant bien longtemps après 1868, on trouvait rarement le ministre des Postes parmi les membres du cabinet ; c'est pourquoi il n'a pas pris l'autorité d'un véritable ministre de cabinet. Cependant depuis 1892, il en a régulièrement fait partie.

administre des caisses d'épargne dont les dépôts atteignent 150.000.000 £ environ ; il a reçu le monopole du télégraphe par des textes de loi qui, d'après l'interprétation, comprennent aussi celui du téléphone. Mais tandis que l'exploitation du télégraphe demeurait tout entière aux mains du gouvernement, le droit d'exploiter le téléphone a été concédé, au moyen de licences temporaires, à des compagnies privées et même dans une certaine mesure aux autorités locales ; dans ces derniers temps seulement l'administration a décidé de reprendre toute cette exploitation à l'expiration des licences.

# CHAPITRE V

## LA TRÉSORERIE

La Trésorerie est le plus important de tous les départements et celui qui présente au plus haut degré les qualités du gouvernement anglais. Elle constitue le département central de l'administration, qui se tient en contact avec tous les autres et qui exerce sur eux un contrôle financier permanent. Mais avant d'examiner la manière dont cela se fait, il importe d'expliquer comment l'argent entre dans les caisses de l'Etat et comment il en sort. Le rôle du Parlement dans l'établissement des impôts et l'autorisation des dépenses au moyen de crédits feront l'objet du chapitre XIV; nous n'avons à nous occuper ici que du mécanisme qui sert à recueillir ces impôts et à dépenser les crédits (1).

*Le fonds consolidé et la Banque d'Angleterre.* — Jusqu'à l'époque du *Commonwealth* les impôts étaient, en règle générale, consentis au Roi, qui en affectait le produit, selon son bon plaisir, aux besoins du gouvernement ; mais à partir de Charles II, le Parlement commença à donner à certaines parties des revenus

(1) On trouvera une excellente description de la procédure financière actuellement en usage dans Sir Courtney Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, pp. 284-299.

publics une destination spéciale, et après la révolution de 1688, cette pratique se développa en un système complet en vertu duquel la totalité des revenus était affectée de manière qu'on ne pût les employer que pour les objets et d'après les chiffres déterminés par le Parlement (1). C'était l'habitude, cependant, d'affecter à des objets spécialement prévus le produit de certains impôts en particulier, et cela compliquait inutilement la comptabilité publique. En 1787, William Pitt, reprenant des essais partiels d'une époque antérieure, simplifia les choses par la création d'un fonds consolidé unique, où l'on versait les recettes de toute provenance et où l'on devait puiser pour tous les payements (2). Le fonds consolidé est déposé à la Banque d'Angleterre et à la Banque d'Irlande, qui peuvent l'employer comme tout autre dépôt et qui rendent au gouvernement le même service, en somme, qu'une banque ordinaire à un commerçant. Cette méthode de maniement des finances publiques s'est conservée à peu près intégralement jusque dans ces dernières années (3) ; elle a été compliquée alors

(1) Cela ne s'appliqua aux revenus héréditaires de la Couronne qu'à partir du moment où George III les abandonna, sauf les revenus des Duchés de Lancastre et de Cornouailles, en échange d'une liste civile déterminée.

(2) 27 *Geo.* III, c. 13.

(3) La règle n'a pas été absolument sans exceptions, car le fonds de la marine marchande, produit des droits de port sur les navires, servait à couvrir une partie des dépenses du ministère du Commerce, sans passer par le fonds consolidé. Cf. 2e rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 18211 à 18226. En 1898 cette affectation fut restreinte à l'entretien des phares, bouées et fanaux. Il faut remarquer, aussi, que l'*Act* de 1891 concernant ces « crédits subsidiaires » (54-55 *Vic.*, c. 24, § 2) déclare qu'il donne simplement la consécration législative à une pratique en usage. Actuellement, des crédits de cette espèce sont votés régulièrement par le Parlement comme ajoutés aux crédits des services qui en ont besoin. Le chiffre subsidiaire afférent à chaque crédit est déterminé et inscrit dans une colonne séparée au tableau de la loi de finance ; on ne verse au fonds consolidé que la partie des recettes qui dépasse ce chiffre.

par deux innovations : la première permet à un département d'employer des ressources accidentelles comme *appropriations in aid*, pour faire face aux dépenses ; la seconde réserve certaines parties des revenus de l'Etat pour fournir un supplément au produit des impositions locales ; dans les deux cas l'opération se fait sans passer par le fonds consolidé (1). Cette seconde exception provient de l'accroissement des dépenses locales et de l'étroitesse du domaine des impositions locales;ces causes ont provoqué des demandes de subventions nationales et ont amené la mise à part pour cet objet de certaines recettes déterminées. C'est ainsi que le produit des licences d'imposition locale, une partie du produit des droits de succession et le produit des droits sur les spiritueux et la bière furent perçus par le gouvernement central et versés directement au Compte des impositions locales (2). Mais à l'exception de ces deux cas, toutes les recettes de l'Etat vont au fonds consolidé et toutes ses dépenses en proviennent.

*Méthode d'alimentation du fonds consolidé.* — La procédure financière de la Trésorerie est actuellement réglée par la loi de 1866 sur les départements de l'Echiquier et des Comptes (3), et par la loi de 1891 sur les Comptes et Charges publics (4). En vertu de ces lois, les recettes brutes, — après qu'elles ont subi les déductions que nous avons mentionnées plus haut, — sont versées au « Compte de l'Echiquier de Sa Majesté » dans les Banques d'Angleterre et d'Irlande, pour y être employées comme un fonds unique.

*Les sources des Revenus nationaux.* — Les trois agents

(1) ILBERT, *Legislative Methods and Forms*, pp. 294-295 ; GLEN, *Law of Public Health*, pp. 1343-1344.

(2) Cette innovation a été vigoureusement critiquée comme tendant à introduire la confusion dans les comptes publics. Voir un memorandum de Sir E. W. HAMILTON, *Com. Papers*, 1902, VII, 15, Append. 12.

(3) 29-30 *Vic.*, c. 39.

(4) 54-55 *Vic.*, c. 24.

principaux de la perception des revenus sont les Commissaires des douanes, les Commissaires du revenu intérieur et le Ministère des postes. Par suite du développement du libre échange les droits de douane ont été limités au café, à la chicorée, au cacao, aux fruits secs, au tabac, au vin et à une série de produits, comme les spiritueux, sur lesquels des droits sont imposés afin de contrebalancer l'accise qui frappe les produits similaires de fabrication indigène. On y ajouta, lors de la guerre sud-africaine, un droit de sortie sur le charbon et des droits d'entrée sur le sucre et le blé ; mais ce dernier disparut de nouveau en 1903, et la taxe sur les charbons fut abolie en 1906. En temps de paix et dans des conditions normales au point de vue financier, les droits de douane produisent environ un cinquième des recettes totales, grâce surtout aux droits sur le tabac, le thé et les spiritueux. Les recettes brutes du service des postes (y compris les télégraphes) forment environ un septième des revenus publics ; seulement il ne faut pas oublier que les trois quarts de ces recettes sont dépensées d'autre part pour couvrir les frais du même département. Sauf une très légère fraction, tout le surplus des recettes provient des Commissaires du revenu intérieur, dont les sources de revenu sont diverses. La principale de ces sources est l'accise, surtout celle sur la bière et les spiritueux, qui produit plus d'un quart de l'ensemble des revenus de l'Etat (1). Après elle vient l'*income tax* très variable suivant les époques, et qui a produit, pendant les vingt dernières années, d'un septième à un quart des recettes totales. Il y a encore les *death duties*, c'est-à-dire un impôt progressif sur les successions, qui fournit un dixième des revenus. L'ancien impôt foncier et la taxe sur les maisons habitées produisent relativement peu de chose ; enfin, les droits de timbre sur toute espèce de contrats, de conventions et de licences forment en-

(1) Non compris les sommes attribuées au Compte des impositions locales.

viron un douzième des recettes totales. Quelques-uns des droits de licence perçus sous le titre d'accise sont si faibles qu'ils paraissent plus vexatoires que productifs : tels sont le droit d'une guinée pour l'emploi d'armoiries autrement que sur des équipages, le droit de quinze shillings pour la licence d'emploi d'un domestique mâle ou pour l'entretien d'un équipage à moins de quatre roues, et le droit de quatre pence par jour pour le privilège de vendre occasionnellement du tabac (1).

*Impôts permanents et annuels.* — Puisqu'il n'y a pas de constance absolue ni dans le chiffre des dépenses ni dans le rendement des impôts, il faut bien, afin de les balancer exactement l'un par l'autre, ajuster dans une certaine mesure les sources de revenu, d'année en année ; cette opération se réalise au moyen d'un petit nombre de contributions variables. La plupart des impôts sont établis par des lois permanentes, modifiées seulement à de longs intervalles, mais le taux des droits sur le thé et de l'*income tax* est déterminé chaque année dans la loi de finance annuelle ; depuis 1894 aussi, certains droits additionnels ont été imposés, pour une année à la fois, sur la bière et les spiritueux.

*Exactitude du Budget.* — Les hommes d'Etat anglais se sont efforcés d'établir l'équilibre le plus exact entre les recettes et les dépenses de chaque exercice annuel, et ils y ont apporté une habileté extraordinaire. Naturellement, il ne pouvait être question d'arriver à ce résultat pendant la crise de la guerre sud-africaine ; mais durant les vingt-cinq années qui l'ont précédée, l'écart entre les recettes et les dépenses (y compris les paiements du chef de la Dette) ne dépassa jamais quatre pour cent environ, et dans quinze de ces années il ne dépassa pas un demi pour cent. Il est vrai que la nature de ces impôts permet de prévoir leur rendement avec beaucoup d'exactitude. Le chancelier de l'Echiquier fait intentionnelle-

(1) Ces droits de licence sont versés au Compte des impositions locales, et n'entrent pas dans la Caisse de l'Etat.

ment ses calculs de manière à laisser une marge de sûreté, et cependant, durant toute cette période, l'écart entre les recettes prévues et les recettes réelles ne dépassa jamais trois et demi pour cent environ (1).

L'exactitude dans l'administration des finances est considérablement facilitée par la règle qui annule toute partie d'un crédit non dépensée à la fin de l'année fiscale à laquelle le crédit se rapportait et qui n'en permet pas l'emploi à moins d'un nouveau vote du Parlement (2). On a pu croire que cette règle poussait au gaspillage en provoquant la dépense de l'intégralité des crédits à la hâte et sans calcul, avant le 31 mars (3). Seulement cet inconvénient est bien moindre que celui qui consiste à admettre la persistance de ces crédits avec le résultat bien connu en France, par exemple, que les comptes annuels ne peuvent être dressés définitivement et que le déficit ne peut être connu que plusieurs années après les événements.

A l'image de toutes les autres inventions excellentes des hommes, le système budgétaire anglais n'est pas sans imperfections propres. S'il favorise une administration soigneuse et attire vivement l'attention sur toute augmentation du budget, il ne donne cependant pas aux

(1) Il est digne de remarque que depuis 1858 jusqu'en 1895 la somme d'argent demandée à l'impôt pour des objets d'intérêt national ne fut jamais inférieure à 2 *l.* 4 *s.* 5 *d.* et ne dépassa jamais 2 *l.*9 *s.* 11 *d.*par tête de la population. A une époque plus récente on observe une tendance accentuée vers l'aggravation des impôts. En 1899, pendant l'année avant la guerre, ce chiffre s'élevait à 2 *l.* 18 *s.* 6 *d.*; en 1902 il atteignit 3 *l.* 8 *s.* 8 *d.*, et celui de la dépense, 4 *l.* 13 *s.* 11 *d.* De 1857 à 1900 la Dette nationale fut réduite, par des amortissements successifs, de 837.144.597 *l. st.* à 628.978.783 *l. st.* En 1902, elle s'est élevée, à cause de la guerre sud-africaine, à 747.911.107 *l. st.*

(2) Voir l'histoire de cette règle dans Todd, *Parl. Govt. in England*, II, pp. 44-46.

(3) Rapport du Comité sur l'organisation du ministère de la Guerre, *Com. Papers*, 1901, XL, 179, p. 6. Cependant voyez aussi le 3e rapport du Comité des comptes publics, *Com. Papers*, 1901, V, 7, p. 14.

ressources l'élasticité nécessaire en cas d'urgence. Il a été souvent question récemment au Parlement d'élargir les bases de l'impôt, mais cela est très difficile à faire tout d'un coup sans disloquer tout le système commercial en même temps que le régime fiscal. D'ailleurs, tandis que les impôts actuels sont doués d'une certaine élasticité, une tentative de les relever trop haut diminuerait leur productivité plus qu'elle ne l'augmenterait.

*Méthode de dépense du fonds consolidé.* — De même qu'il y a deux espèces d'impôts, les uns permanents et les autres annuels, il y a deux catégories de dépenses, les unes réglées par des lois permanentes et les autres par des crédits annuels. L'autorisation annuelle du Parlement est nécessaire pour toutes les dépenses ordinaires du gouvernement, d'abord parce que en théorie l'argent demandé à la nation ne doit pas être dépensé sans le consentement de ses représentants, ensuite pour que le Parlement, soit à même de surveiller l'administration et de la critiquer dans chaque session. Mais il y a certains objets qu'il ne faut pas mêler à la politique courante ni mettre en question dans la chaleur d'une lutte de partis. Les principales dépenses que l'on envisage de ce point de vue sont les intérêts de la dette publique, la liste civile ou allocation personnelle au Roi, les annuités pour la famille royale, certaines pensions et les traitements des juges, du contrôleur et comptable général, du président de la Chambre des Communes et de quelques autres fonctionnaires de moindre importance. Ces dépenses forment à peu près le quart des dépenses totales et on les appelle les charges du fonds consolidé parce qu'en vertu de la loi elles sont payées directement au moyen du fonds consolidé, sans aucune autre intervention du Parlement. Les autres dépenses concernent ce que l'on appelle les services de budget, parce que les crédits qui s'y rapportent sont votés par la Chambre des Communes siégeant en Comité du Budget.

La procédure par laquelle on extrait de l'argent du Fonds consolidé n'est pas tout à fait la même pour le

paiement des charges du fonds consolidé et pour celui des services de budget. Pour les services de budget on a recours à une ordonnance royale, de la valeur des crédits votés par le Parlement, signée par le Roi et contresignée par deux des commissaires de la Trésorerie. La Trésorerie requiert ensuite le contrôleur et comptable général d'ouvrir pour les mêmes sommes des crédits dans les Banques d'Angleterre et d'Irlande ; et si celui-ci est convaincu que le Parlement a donné toutes les autorisations voulues, il libelle un ordre ouvrant les crédits dans les banques. De temps à autre, la Trésorerie requiert les banques de transférer aux divers comptes de budget, en vue des paiements, des sommes qui n'excèdent pas les crédits ainsi ouverts (1). La procédure dans le cas des charges du fonds consolidé diffère de la précédente seulement en ceci qu'une ordonnance royale n'est pas nécessaire, et que le contrôleur et comptable général, à la requête de la Trésorerie, ouvre des crédits trimestriels pour les sommes fixées par la loi (2). De cette manière on obtient une garantie des plus sûres qu'aucun argent ne sera dépensé sans la permission du Parlement. Le fonds consolidé est déposé aux Banques d'Angleterre et d'Irlande, qui sont responsables de tout retrait opéré sans un ordre du contrôleur et comptable général ; et ce fonctionnaire est placé dans la même situation d'indépendance que les juges. Il est comme eux nommé à vie (*during good behaviour*) et son traitement est imputé sur le fonds consolidé. La garantie n'est cependant pas absolument parfaite, car il y a certaines sommes, comme les crédits subsidiaires, qui ne passent pas par le fonds consolidé ; et comme aucune prévoyance ne saurait être infaillible, le gouvernement reçoit une certaine latitude pour faire face aux nécessités imprévues et pour couvrir les dépenses qui sont devenues inévitablement plus lourdes qu'on ne s'y attendait (3).

(1) 29-30 *Vict.*, c. 39, §§ 13, 15.

(2) *Ibid.*, § 13.

(3) Voir les dispositions prises en vue de ces cas, *infra*, p. 152.

Mais à propos de tous les incidents de ce genre, le contrôleur et comptable général adresse un rapport complet au Parlement.

*Examen des comptes.* — La Trésorerie dépose chaque année au Parlement les comptes de finance de l'année précédente ; le contrôleur et comptable général présente son rapport séparé à une date ultérieure. Il y examine les charges du fonds consolidé et donne pour les services de budget des renseignements plus détaillés, appelés comptes de crédit, en trois volumes se rapportant à l'armée, à la marine et aux départements civils. Les comptes lui sont rendus par chacun des départements, et après les avoir vérifiés, il les transmet, avec ses observations, à la Chambre des Communes (1).

Les crédits accordés par le Parlement sont groupés par « votes » ; ceux-ci sont au nombre d'environ cent quarante en tout (2). Dans les tableaux du budget ces « votes » sont subdivisés en sous-titres et en postes (*item*) ; mais il semblerait que les « votes » soient la seule limite que le Parlement impose d'une manière expresse aux dépenses, car la loi annuelle des crédits déclare qu'ils sont accordés « pour les services et les objets désignés dans la cédule (B) annexée », et la cédule reprend

(1) Les comptes de finance ne renseignent que les sommes versées par l'Echiquier aux départements, et pas les défenses effectuées. Celles-ci se trouvent dans les comptes de crédit du contrôleur général. L'ensemble des dépenses effectuées ne fut pas soumis au Parlement jusqu'à la loi de 1866, sauf pour certains départements, comme la marine, où sir James Graham commença dès 1832 à les soumettre régulièrement. Mémorandum de lord Welby, *Com. Papers*, 1902, VII, 15, App. 13. HATSCHEK, *Englisches Staatsrecht*, I, pp. 495 à 502, donne une description intéressante de l'influence exercée par les méthodes françaises sur le système de la comptabilité publique en Angleterre, notamment dans l'adoption de la tenue des livres en partie double.

(2) Il y en a quinze ou seize pour la marine et autant pour l'armée, un peu plus d'une centaine pour les diverses branches des services civils, groupés en sept classes, et cinq pour les départements de recette.

la liste des « votes », sans indiquer les sous-titres ni les postes. Toutefois la loi de 1866 sur les départements de l'Echiquier et des comptes enjoint au contrôleur et comptable général de s'assurer si l'argent dépensé a été employé pour l'objet auquel chaque crédit était affecté (1); c'est pourquoi, dans les rapports qu'il présente, il note le dépassement ou le reliquat, avec les raisons à l'appui, pour chaque sous-titre, et parfois même, comme lorsqu'il s'agit de crédits pour la construction de nouveaux bâtiments, pour chaque poste. Il y ajoute aussi ses propres observations quand cela lui paraît nécessaire. Tout cela se passe ainsi même quand l'économie réalisée dans un sous-titre compense et au delà le dépassement dans un autre sous-titre du même « vote ». Dans ce cas, cependant, aucune intervention du Parlement n'est requise ; mais si le chiffre total d'un « vote » est dépassé, l'excédent de dépense est tout à fait illégal et doit être couvert par un crédit déficitaire, que le Parlement accorde sur les rapports du contrôleur et comptable général et du comité des comptes de la Chambre des Communes. Cette règle souffre une seule exception. Dans le but de faciliter l'administration de l'armée et de la marine, la loi annuelle des crédits déclare que la Trésorerie peut autoriser qu'une dépense non prévue soit exécutée au moyen des économies effectuées sur les autres « votes » concernant chacun de ces départements ; puis la loi reprend et légalise les transferts d'excédents autorisés de cette manière par la Trésorerie, pendant la dernière année dont les comptes sont arrêtés (2). Ceci nous amène à considérer une autre question importante : le contrôle financier de la Trésorerie sur les autres départements de l'administration.

*Le contrôle de la Trésorerie sur les autres départements.* — On a beaucoup discuté à propos du contrôle que la Trésorerie exerce sur la recette et la dépense des

(1) 29-30 *Vic.*, c. 39, § 27 ; et *v.* Todd, II, pp. 53-67.
(2) Pour l'histoire de cette pratique, cf. Todd, II, pp. 31-32.

deniers publics. En ce qui concerne la recette, la chose est simple, car nous avons déjà expliqué le contrôle financier exercé sur le ministère des Postes, et les autres grands départements de recette sont, comme nous le montrerons bientôt, virtuellement subordonnés à la Trésorerie. La question du contrôle sur la dépense est beaucoup plus compliquée. Des comités de la Chambre des Communes ont à plusieurs reprises tenu des enquêtes sur ce point (1), mais les informations recueillies ont souvent été vagues et tendant à confondre le contrôle de la Trésorerie sur la préparation des budgets avec le contrôle qu'elle exerce sur les dépenses après le vote des crédits par le Parlement.

*Contrôle sur la préparation des budgets.* — Le contrôle sur les prévisions de dépenses a été examiné au chapitre précédent. Il nous suffit de répéter ici que ce contrôle n'est pas du tout absolu, parce qu'une question de dépense importante devient une question importante de politique dont la décision appartient, en cas de conflit, au premier ministre ou au cabinet ; et d'observer encore que les départements soutenus par leurs chefs politiques sont généralement trop puissants pour que la Trésorerie leur résiste (2).

*Contrôle sur les dépenses.* — On pourrait supposer qu'une fois les crédits votés les départements sont libres dans la manière de les dépenser, sous leur responsabilité devant le Parlement ; mais il n'en est pas tout à fait

(1) Voir pour l'histoire de la question TODD, II, pp. 27 à 43 et 543-545 ; et pour les enquêtes récentes, les 2e et 3e rapports du Comité sur les dépenses des services civils; *Com. Papers*, 1873, VII, 391 et 415 ; le 2e rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1 ; le rapport du Comité sur l'organisation du ministère de la Guerre, *Com. Papers*, 1901, XL, 2 ; les rapports du Comité sur les dépenses nationales, *Com. Papers*, 1902, VII, 15 ; 1903, VII, 483.

(2) Rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, témoignage de Sir R.-E. Welby, secrétaire permanent de la Trésorerie, questions 10704 à 10709, 10713, 10721-10726, 10766.

ainsi. D'abord il se peut qu'une loi décide que les dépenses d'un département seront soumises à l'autorisation de la Trésorerie (1). Ensuite il n'est pas rare qu'une loi réserve à la Trésorerie la fixation des traitements ou qu'elle prescrive que les modifications d'un service ne pourront se faire sans son consentement. De plus, les traitements des employés d'un certain grade sont déterminés par des ordonnances en Conseil (2) qui ne sont modifiées que sur l'avis de la Trésorerie. Enfin, en vertu d'un principe traditionnel et général, il est interdit d'accroître l'établissement civil d'un département, c'est-à-dire d'augmenter le nombre ou les traitements de ses fonctionnaires permanents, sans l'approbation de la Trésorerie, — à moins que l'augmentation ne soit l'œuvre des lois ou d'ordonnances en Conseil, — et cela même au cas où les crédits n'en seraient pas dépassés (3).

(1) Comme, par exemple, la loi qui institue le ministère de l'Agriculture (52-53 *Vic.*, c. 30, § 5).

(2) Pour les employés de la seconde classe, par ordonnance en Conseil du 21 mars 1890, §§ 3 à 6. *Com. Papers*. 1890, LVIII, 167. Les traitements des grades plus élevés sont déterminés « par les chefs des départements auxquels ils appartiennent, sous réserve de l'approbation des commissaires de la Trésorerie. Ordonnance en Conseil du 12 février, 1876, § 3. *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, 571. Mais les places vacantes ne peuvent pas être attribuées, ni de nouvelles nominations ne peuvent être faites, avant que la Trésorerie ait constaté que le nombre de fonctionnaires du département pourvu d'un traitement supérieur à celui de la seconde classe n'est pas excessif. Ordonnance en Conseil du 29 novembre 1898, § 4, suivant l'ordonnance du 12 février 1876, § 4. Cependant les informations recueillies par les Comités de 1873 et de 1888 témoignaient formellement de l'impuissance de la Trésorerie à imposer des réductions, quel que soit son pouvoir effectif d'empêcher les augmentations d'établissement.

(3) Cf. 3e rapport du Comité sur les dépenses des services civils, *Com. Papers*, 1873, VII, 415, questions 474, 4902 et 4903 ; 2e rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, pp. XI, XII et questions 10957, 14090 et 14091, 14918 à 14920, 18088; Rapport du Comité sur les dépenses nationales, *Com. Papers*, 1902, VII, 15, quest. 1429.

*Virements.* — A l'égard de certains départements le contrôle est encore plus étendu, car non seulement l'approbation de la Trésorerie est nécessaire pour les contrats du ministère des Postes, mais encore les contrats conclus par le ministère des Travaux publics font l'objet d'une discussion entre la Trésorerie et le premier commissaire des Travaux publics (1). A l'égard de l'Armée et de la Marine, la Trésorerie possède un certain pouvoir, puisqu'elle peut les autoriser à transférer le reliquat d'un « vote » pour couvrir le déficit d'un autre ; on demande même jusqu'à un certain point son approbation pour les transferts entre les sous-titres d'un « vote ». Mais ceci n'est qu'une tradition et non pas une obligation légale, et d'ailleurs la pratique diffère dans les deux services. L'Amirauté, qui se pique toujours d'être obéissante, demande très fréquemment l'approbation de la Trésorerie avant d'opérer des transferts entre sous-titres ; tandis que l'Armée, à moins de cas exceptionnels, ne vient chercher l'approbation officielle qu'à la fin de l'année (2). Ces cas exceptionnels sont cependant assez nombreux. Ils comprennent parfois même des postes en particulier, et ils sont régis par un code de règles convenues entre la Trésorerie et le département (3). Par exemple, l'approbation de la Trésorerie est requise pour tout dépassement d'une certaine importance dans un poste pour la construction d'un nouveau bâtiment, pour le paiement de tout supplément à un entrepreneur, pour

(1) Rapport du Comité sur les dépenses nationales, *Com. Papers*, 1902, VII, 15, quest. 1425.

(2) Rapport du Comité sur l'organisation du département de la Guerre : *Com. Papers*, 1901, XL, 179, questions 3038 à 3041. Par exemple, on compenserait sans hésiter au moyen d'un transfert entre sous-titres un dépassement en subsistances et fourrages par une économie de combustible ou de loyer. *Ibid.*, p. 425.

(3) Mémorandum sur le contrôle de la Trésorerie par F.-T. Marzials, comptable général de l'armée, *Ibid.*, pp. 424 à 426 ; et par Robert Chalmers, au rapport du Comité sur les dépenses nationales, *Com. Papers*, 1902, VII, 15, App. 3.

la passation d'une perte, pour l'inscription d'un nouveau poste ; et en fait, les comptes de crédit de l'armée et de la marine sont suivis en copie, d'une longue correspondance entre la Trésorerie et le département à propos de questions de ce genre. En ce qui concerne les départements civils, comme la Trésorerie ne peut pas les autoriser à opérer des transferts d'un « vote » à un autre, le système est moins compliqué et la correspondance n'est pas imprimée au complet. Il y a cependant dans les comptes de fréquents renvois à des lettres de la Trésorerie autorisant des dépenses rattachées à des sous-titres ou à des postes, spécialement en ce qui regarde des affaires comme des traitements, des acquisitions de terrain, de forts écarts sur les prévisions pour constructions, l'abandon de droits ou des dépenses imprévues (1).

*Effet du contrôle de la Trésorerie.* — Le contrôle de la Trésorerie est parfois ennuyeux dans de petites choses (2), mais il ne crée pas d'embarras sérieux à l'administration et n'entrave pas le fonctionnement des services (3) ; s'il ne suffit pas à empêcher une dépense qu'un département a fermement décidée (4), néanmoins la

(1) Le contrôle de la Trésorerie sur les dépenses qui se rapportent aux tribunaux est moins strict qu'à l'égard des autres branches de l'administration civile, mais les traitements des employés sont en général fixés d'après un accord entre les juges et la Trésorerie. — 2e rapport du Comité sur les dépenses des services civils. *Com. Papers*, 1873, VII, 391, pp. 6 à 8.

(2) Rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 18076, 18088, 19150, 19165, 19171 à 19175, 17178 à 19182. Comme disait lord Farrer, ancien sous-secrétaire permanent du ministère du Commerce : « Nous savons la tromper en grand, mais elle peut nous gourmander en détail. » *Ibid.*, quest. 20021.

(3) Rapport du Comité sur l'organisation du ministère de la Guerre. *Com. Papers*, 1901, XL, 179, p. 8 ; rapport du Comité sur la Guerre sud-africaine, *Com. Papers*, 1904, XL, 1, p. 143.

(4) Cf. Sir R.-E. Welby, Rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 20382 et 20383.

seule obligation de consulter la Trésorerie manque rarement de refréner les extravagances (1).

Outre son contrôle sur l'emploi des fonds votés par le Parlement et son droit d'autoriser l'affectation des crédits à des objets qui n'étaient pas prévus dans le budget, la Trésorerie peut encore dans une certaine mesure ouvrir la caisse de l'Etat en cas de nécessité, sans qu'aucun crédit ait été voté par le Parlement. Elle dispose, à cette fin, de trois ressources : le fonds de caisse de la Trésorerie, limité à 1.000.000 £, qui peut servir à faire des avances temporaires pour le fonctionnement des services publics, sauf remboursement sur les crédits qui seront votés ensuite ; le fonds des contingences civiles, limité à 120.000 £, destiné dans les mêmes conditions à faire face aux contingences et aux déficits imprévus ; et enfin, les recettes accidentelles, dont le Parlement n'a pas disposé comme crédits « subsidiaires », et qui peuvent être employés comme tels moyennant une minute de la Trésorerie, à communiquer aux deux Chambres (2).

*Organisation de la Trésorerie.* — En rappelant l'histoire du Comité de la Trésorerie au commencement du chapitre précédent, nous avons remarqué que ce comité ne se réunit plus. Les minutes de la Trésorerie sont encore rédigées au nom de « My Lords », mais cela n'est que la survivance d'une formule, car tous les membres du

(1) La véritable sanction du contrôle de la Trésorerie se trouve dans l'appui qu'elle est assurée de trouver auprès du Comité des comptes à la Chambre des Communes. Ainsi en 1901, à propos d'un supplément de 1000 *l. st.* que le ministère de la Guerre avait versé à un fournisseur, en paiement d'un contrat qui n'était prévu à aucun poste des « votes » de l'année, sans dépasser pour cela son budget total, mais avant d'avoir demandé l'autorisation de la Trésorerie, le Comité des comptes observa que « votre Comité condamne formellement tout divertissement des fonds budgétaires sans une autorisation de la Trésorerie ». 3e rapport du Comité sur les comptes publics, *Com. Papers*, 1901, V, 13, pp. 4 et 5.

(2) Loi sur les dépenses et comptes publics, 54-55 *Vic.*, c. 24, § 2 (3).

comité, sauf le chancelier de l'Echiquier, ont cessé de prendre part à la conduite de l'administration des finances. Les trois *junior* lords exercent encore parfois quelques petites attributions administratives, mais leurs véritables fonctions consistent à seconder le secrétaire parlementaire ou secrétaire du patronage, qui est le premier *whip* du gouvernement à la Chambre des Communes. Les quatre *whips* reçoivent un traitement de l'État parce que leur charge consiste à « fournir la Chambre », c'est-à-dire qu'ils doivent assurer la présence du *quorum* pendant le vote du budget. En fait ils sont fonctionnaires, non pas de l'Etat, mais du parti au pouvoir, et il leur incombe de veiller à ce que, toutes les fois qu'un scrutin intéresse le ministère, ses amis soient présents en plus grand nombre que ceux de l'opposition. La situation du premier lord par rapport à la Trésorerie est anormale. Il est d'habitude premier ministre, et comme tel il exerce, en théorie, une surveillance générale sur toutes les branches du gouvernement et fait fonction d'arbitre entre les différents ministres, et par conséquent aussi entre la Trésorerie et les autres départements. Mais, qu'il soit ou non premier ministre, il se trouve réellement en rapport avec la Trésorerie. Les attributions de ce département couvrent un champ bien plus vaste que son nom n'indique et renferment des objets du caractère le plus varié. Si, d'une part, les finances sont entièrement confiées au chancelier de l'Echiquier, qui est en fait le ministre des finances et qui a pour sous-secrétaire parlementaire le secrétaire financier de la Trésorerie, on peut dire, d'autre part, d'une manière très générale, que le premier lord est le chef des départements éloignés qui n'ont rien à voir avec les affaires des finances.

*Les Départements subordonnés.* — On a dépeint la Trésorerie comme un département de surveillance et de contrôle qui n'a pas à proprement parler de fonctions administratives (1) ; et cela est exact en un sens, car

(1) Todd, II, p. 545.

même en ce qui concerne les deniers publics, sa fonction comme organe d'administration ne comprend que la direction et le contrôle des finances, et ne s'étend pas à la perception ni à la dépense effective des revenus. Elle prépare le budget, en revoyant les prévisions qui lui sont soumises et en avisant aux moyens de les satisfaire ; elle surveille la perception des recettes et tient l'œil sur la dépense. Les chefs politiques sont assistés dans cette besogne d'un personnel de fonctionnaires que dirige le sous-secrétaire permanent, dont la situation est considérée comme le grade le plus élevé des emplois administratifs permanents. Les départements qui sont directement chargés de la perception des recettes ont une organisation à part, avec un personnel propre de fonctionnaires permanents ; mais, à l'exception du service des Postes, ils n'ont pas de chef politique propre et sont en fait des divisions subalternes de la Trésorerie. Les quatre grands départements de cette espèce sont le ministère des Postes, que nous avons déjà décrit, et les départements des Douanes, du Revenu intérieur et des Bois, forêts et revenus fonciers, administrés chacun par des commissaires qui font partie du cadre des fonctionnaires permanents et qui ne changent pas avec les ministères successifs (1).

(1) L'organisation de tous ces départements et leurs relations avec la Trésorerie ont été décrites en grand détail par GNEIST, *Das Englische Verwaltungsrecht*, 3e éd., liv. III, chap. IV.

Le département des Bois, forêts et revenus fonciers perçoit la recette des domaines de la Couronne, à l'exception de ce qui provient des Duchés de Lancastre et de Cornouailles, dont les revenus n'ont jamais été abandonnés à la nation et appartiennent encore respectivement au Roi et au Prince de Galles. Il perçoit aussi quelques autres fractions de revenus héréditaires, mais l'ensemble de sa recette s'élève à peu de chose ; aussi ne comprend-il que deux commissaires. L'établissement des Douanes, qui perçoit tous les droits d'entrée et de sortie, est dirigé par un président, un vice-président et un troisième commissaire. Enfin le département du Revenu intérieur, qui perçoit les accises et tous les autres impôts nationaux, est une immense administration à la tête de laquelle se trouvent un président, un vice-président et deux autres commissaires. On a formé ce département en réunis-

La Trésorerie se trouve dans une situation semblable à l'égard des départements qui s'occupent de paiements intéressant uniquement le trésor et qui sont le département de la Dette nationale, le comité des emprunts pour Travaux Publics et le bureau du maître-payeur général, à l'intervention duquel se font aujourd'hui presque tous les décaissements. Car bien que le maître-payeur général soit un fonctionnaire politique, il a cessé d'avoir aucun rapport avec son département qui est placé sous la direction de la Trésorerie (1).

*Les Départements éloignés.* — A côté des départements subordonnés à la Trésorerie il existe une série de départements éloignés qui lui sont plus ou moins étroitement rattachés et que nous avons déjà désignés en disant qu'ils n'avaient rien à voir dans les affaires de finance ; et, en effet, on peut dire, du moins en théorie, que toute branche de l'administration publique, — à l'exception des commissaires ecclésiastiques et de la charité (2), — qui n'a

sant les services de l'Accise, des Impôts et du Timbre. Il a même été question de réunir en un seul les départements des Douanes et du Revenu intérieur, mais on a jugé que cela n'était pas opportun. Cf. 3e rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1889, XXI, 1.

(1) Le chancelier de l'Echiquier est aussi d'office maître de la monnaie (*Master of the Mint*).

(2) La Commission ecclésiastique administre les domaines épiscopaux et les autres biens de l'Eglise établie ; elle en affecte les recettes au paiement des revenus des évêques et au soutien des œuvres de l'Eglise anglicane dans les localités pauvres et populeuses. Elle n'est rattachée à aucun département administratif, et en fait, c'est plutôt une institution dépendant de l'Eglise qu'une branche de l'administration publique. La commission comprend tous les évêques, plusieurs ministres du cabinet et un certain nombre de laïques, dont deux membres du Parlement.

La Commission de charité, qui est un collège investi de pouvoirs semi-judiciaires pour le règlement des fondations charitables, occupe une situation plus semblable à celle d'un département administratif. Un des quatre mandats de commissaire est gratuit ; son titulaire représente la commission au Parlement.

Ces deux commissions se trouvent donc dans la position anormale d'avoir été pourvues de représentants parlementaires qui ne

pas un chef politique propre et qui n'est pas rattachée à quelqu'autre département, se trouve placée sous la surveillance de la Trésorerie et est représentée par elle au Parlement. Mais, tandis que les commissaires ou les autres directeurs de ces départements sont en règle générale nommés sur la recommandation du premier lord ou du premier ministre, le degré du contrôle que la Trésorerie exerce à leur égard est très variable ; même dans certains cas sa responsabilité, sauf en ce qui concerne le règlement du chiffre des dépenses, est plutôt illusoire. Plusieurs institutions de ce genre sont placées entièrement en dehors du champ des discussions de parti ; aussi les comités de *trustees* du British Museum, de la Galerie Nationale et de la Galerie nationale de portraits renferment-ils d'habitude des membres du Parlement qui ne songeraient jamais à quitter ces fonctions à cause d'un changement de ministère. Les principaux départements éloignés de la Trésorerie qui se trouvent directement mêlés à l'administration du pays sont : la commission du service civil, qui examine les candidats pour les diverses branches des services civils ; le bureau de l'avocat parlementaire, où sont préparés tous les projets de loi presentés par les ministres ; et le bureau de la papeterie, qui imprime tous les documents officiels.

Pendant une grande partie du XIX^e siècle, grâce à l'influence puissante des classes commerciales, le gouvernement administra en suivant strictement la méthode des affaires, et la Trésorerie qui représentait ces principes était la clef de voûte de l'édifice administratif, ou si l'on veut, l'axe sur lequel tournait le mécanisme de l'Etat. Pendant longtemps, en effet, il y eut une tendance marquée à considérer la charge du chancelier de l'Echiquier comme la plus importante du cabinet après celle du premier ministre, à regarder celui qui l'occupait

sont pas des ministres responsables de la Couronne. A cet égard, le British Museum, la Galerie Nationale et la Galerie nationale de portraits offrent la même particularité.

comme l'héritier présomptif de la présidence du ministère, et à le mettre à la tête de la Chambre des Communes lorsque le premier ministre siégeait à la Chambre des Lords. Mais avec l'affaiblissement du désir d'économie et le développement d'autres préoccupations, la Trésorerie a perdu quelque chose de sa situation prépondérante. On peut trouver un symptôme de cette diminution dans le fait que pendant les douze dernières années des gouvernements de lord Salisbury, la Chambre des Communes fut dirigée non pas par le chancelier de l'Echiquier, mais par un premier lord de la Trésorerie nommé à cette fin. Le moment critique survint au commencement de cette période, lorsque en 1886 lord Raudolph Churchill se querella avec ses collègues à propos des crédits de l'armée. L'incident ne provoqua pas un changement dans le ton de l'opinion publique : il marqua celui qui s'était accompli. La Trésorerie maintiendra sans doute son contrôle sur les détails des dépenses publiques, mais on ne peut pas être assuré que son chef regagne jamais l'influence énergique qu'il exerçait, il y a trente ans, sur la politique générale et sur la politique financière.

## CHAPITRE VI

### DÉPARTEMENTS DIVERS

*Le gouvernement et l'exécution de la loi.* — On ne rencontre pas en Angleterre un fonctionnaire correspondant à lui seul au ministre de la justice ou à l'*attorney general* des autres pays ; une partie de ces fonctions se trouvent partagées en Angleterre entre une série de personnages, et pour le surplus elles n'existent pas. Les principaux fonctionnaires qui remplissent cette lacune importante sont le lord Chancelier, les jurisconsultes de la Couronne et le directeur des poursuites publiques.

*Le lord Chancelier.* — Le plus haut dignitaire politique du gouvernement anglais, celui à qui la loi confère le rang le plus élevé et les attributions les plus diverses, le seul grand officier de l'Etat qui ait conservé tous ses droits historiques, l'homme enfin dont la situation est plus que celle d'aucun autre personnage au monde un défi à la séparation des pouvoirs : voilà le lord Chancelier. Indépendamment des attributions qu'il possède en qualité de juge, de président de la Chambre des Lords et de membre du cabinet (toutes questions que nous avons examinées ou que nous examinerons ailleurs) il exerce

de nombreuses fonctions de nature diverse et se rapportant pour la plupart à l'exécution de la loi (1).

Il est, par exemple, à la tête du bureau de la Couronne dans la chancellerie. C'est l'endroit où s'opère l'apparition du grand sceau, et comme tel il a une importance au point de vue juridique et formaliste, mais aucune au point de vue politique. C'est à lui également que les commissaires des cas d'aliénation mentale présentent leurs rapports. Il approuve les règlements en matière de poursuites publiques et surveille principalement l'administration de l'enregistement foncier. De plus presque toutes les nominations judiciaires dépendent de lui, car on prend son avis sur la collation des grandes charges, le choix des juges ordinaires de la Haute Cour se fait d'après ses recommandations, et il nomme et révoque les juges des cours de comté et les juges de paix (2).

Quoique le lord Chancelier soit un chef de parti et un membre actif en même temps du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, les inconvénients que l'on pourrait redouter d'une telle combinaison de pouvoirs dans la même main ne se manifestent pas en pratique. Sans doute, il peut se trouver, sur son siège au Comité judiciaire ou à la Chambre des Lords, dans le cas d'interpréter une loi au vote de laquelle il a participé, mais il n'y a pas grand mal à cela. Ce qui est

(1) Il exerce aussi des fonctions qui ne touchent pas à l'exécution de la loi, telles les nominations à un grand nombre de bénéfices de la Couronne. Il faut rappeler à cet égard que les dignités de Lord Chancelier de Grande-Bretagne et de Lord Lieutenant d'Irlande sont les seules qui ne peuvent pas être occupées par des catholiques. Mais ce point n'est pas absolument indubitable. Voir ANSON, II, p. 158; et le débat en 1891, HANSARD, 3e série, CCCXLIX, pp. 1733 et s. A cette occasion la Chambre des Communes refusa d'abolir toute incapacité qui pourrait exister.

(2) La liste des juges de paix pour chaque comté est dressée en pratique par le lord lieutenant, sauf pour le Lancashire, où elle est faite par le chancelier du Duché, et presque toujours le lord Chancelier l'accepte. Cependant la question a soulevé bien des controverses dans ces derniers temps.

plus grave, c'est la confusion des pouvoirs exécutif et judiciaire, c'est le jugement par un fonctionnaire politique d'une affaire dans laquelle il est intervenu à titre d'autorité administrative ou dont la solution peut être importante pour sa conduite politique à l'avenir. Seulement, le Chancelier aujourd'hui ne siège jamais seul, et une question de ce genre ne pourrait plus lui être soumise qu'à la Cour d'appel, à la Chambre des Lords ou au Comité judiciaire, où il siège avec d'autres juges qui n'ont aucune attache avec le ministère. De plus, si le Chancelier est le membre judiciaire, du cabinet, il n'en est pas le seul jurisconsulte ni même le conseiller légiste en titre ; et le gouvernement ne songerait jamais à s'engager dans une voie douteuse au point de vue juridique sans demander l'avis des jurisconsultes officiels de la Couronne. Ceux-ci n'occupent aucune situation judiciaire, et il est même assez étrange que, tout en faisant partie du ministère, ils ne figurent jamais dans le cabinet.

*Les jurisconsultes de la Couronne.* — Les principaux jurisconsultes de la Couronne sont l'*Attorney general* et le *Solicitor general*, qui est son collègue et son substitut (1). Leur avis sur les questions de droit peut être requis par le gouvernement et par chacun des départements, bien que beaucoup de ceux-ci disposent en propre de conseillers juridiques dont l'opinion suffit pour les affaires courantes. L'*Attorney general* et le *Solicitor general* dirigent en personne les quelques poursuites d'une importance exceptionnelle, ils déposent les dénonciations criminelles et plaident dans les affaires qui concernent les droits de la Couronne ou dans lesquelles leur intervention est nécessaire pour la protection des fondations charitables. Ils défendent au Parlement la légalité des actes du gouvernement et expliquent les

(1) Il faut y ajouter un *Lord Advocate* et un *Solicitor general* pour l'Ecosse, et un *Attorney general* et un *Solicitor general* pour l'Irlande.

points de droit obscurs dans ses projets. Il ne leur est plus permis de s'occuper de clientèle privée, mais leurs traitements et honoraires (1) sont si élevés que ces fonctions sont considérées comme les grandes récompenses politiques pour les avocats qui se sont distingués dans la lutte à la Chambre des Communes (2), récompenses d'autant plus enviables qu'en outre de leurs émoluments propres elles confèrent un droit présomptif aux plus hautes dignités judiciaires qui peuvent devenir vacantes pendant la durée du parti au pouvoir.

*Les poursuites publiques en Angleterre.* — Nous avons dit que les jurisconsultes de la Couronne ne dirigent personnellement qu'un tout petit nombre d'affaires criminelles d'une importance extraordinaire. Dans d'autres pays la poursuite des délinquants est l'affaire de l'Etat et elle est dirigée dans les tribunaux du haut en bas de l'échelle par des officiers publics. C'est également le cas en Ecosse, où cette fonction appartient à un groupe d'officiers appelés procureurs fiscaux, à la tête desquels se trouve le *Lord Avocat ;* même en Irlande il s'est établi par la pratique un système analogue, grâce à l'emploi d'avocats de la Couronne agissant sous les ordres de l'*Attorney general* de ce royaume. Mais en Angleterre la grande majorité des poursuites criminelles est encore intentée, du moins en théorie, par les simples particuliers (3). Toute personne, qu'elle soit ou non victime de l'infraction, peut poursuivre le délinquant (4). En règle

(1) Le traitement de l'*Attorney general* est de 7000 *l. st.* ; celui du *Solicitor general*, de 6000 *l. st.* ; les droits de chacun s'élèvent à 1000 *l. st.* environ.

(2) Le *Solicitor general* pour l'Ecosse, l'*Attorney general* et le *Solicitor general* pour l'Irlande, bien qu'ils soient des fonctionnaires politiques changeant avec le ministère, ne siègent pas toujours au Parlement.

(3) Voir l'excellent chapitre sur les poursuites dans MAITLAND, *Justice and Police.*

(4) La poursuite est cependant intentée au nom du Roi et l'*Attorney general* peut l'arrêter par un *nolle prosequi* s'il la trouve vexatoire.

générale le magistrat instructeur, après avoir renvoyé l'accusé devant un tribunal, impose la continuation de la poursuite au dénonciateur, à la victime, à un agent de la police, à son propre greffier ou à un avoué spécialement constitué à cette fin. La poursuite est généralement dirigée par l'avoué du juge de police compétent, mais la personne obligée de poursuivre peut faire confier toute la poursuite à son propre avoué. Cependant, de nos jours, les tribunaux allouent les frais et le trésor public les supporte, d'après un règlement établi par le secrétaire d'État pour l'Intérieur.

*Le directeur des poursuites publiques.* — Il a toujours été de tradition que l'*Attorney general* dirige personnellement les grands procès d'Etat, comme par exemple les affaires de haute trahison ; et l'habitude a été prise graduellement par les jurisconsultes attachés aux différents départements de poursuivre eux-mêmes dans certaines affaires, comme par exemple les infractions de monnayage. Mais vers le milieu du siècle dernier l'opinion publique commença à réclamer un système général de poursuites d'Etat sous la direction d'un ministère de la Justice (1). Ce mouvement aboutit aux lois de 1879 et de 1884 (2), en vertu desquelles le *Solicitor general* de la Trésorerie, qui est le jurisconsulte permanent de ce ministère et qui remplit aussi une série d'autres fonctions juridiques, a été constitué Directeur des poursuites publiques. Les règlements qui concernent ses attributions en cette qualité sont établis par l'*Attorney general,* avec l'approbation du lord Chancelier et du ministre de l'Intérieur. Ils prescrivent en substance (3) que ce fonctionnaire poursuivra tous les crimes capitaux, les infractions de monnayage, les cas de ban-

(1) M. Bryce a montré la nécessité de cette institution et en a esquissé le projet dans un article de *Fortnightly Review*, mars 1873, intitulé *The Organisation of a Legal Department of Government* .

(2) 42-43 *Vic.*, c. 22; 47-48, *Vic.*, c. 58.

(3) *Com. Papers*, 1886. LIII, 321.

queroute frauduleuse, les infractions que l'*Attorney general* ou le ministre de l'Intérieur lui ordonneront de poursuivre et enfin toutes celles qu'il lui paraîtra nécessaire de poursuivre dans l'intérêt public. Il peut faire diriger par des avocats qu'il désigne aussi bien les poursuites qu'il intente que toutes autres affaires criminelles portées devant les tribunaux supérieurs sans constitution d'avocat ; il peut même aider une poursuite privée en autorisant des dépenses spéciales pour la production de témoignages ou pour l'emploi d'un avocat. Ilest de son devoir de donner des consultations aux greffiers des juges de paix et aux officiers de police ; enfin, il est soumis dans toutes ces attributions au contrôle de l'*Attorney general.*

Le directeur des poursuites publiques présente au Parlement un rapport annuel sur ses fonctions, en y ajoutant le récit des causes les plus remarquables. Mais en dépit de son activité la grande masse des poursuites est dirigée comme anciennement par l'initiative privée ; car, sur les milliers de causes répressives qui sont jugées chaque année, on n'en trouve que de trois cent cinquante à cinq cents où le directeur des poursuites publiques soit intervenu, et on ne voit pas que leur nombre tende à s'accroître.

Nous avons suffisamment montré qu'aucun fonctionnaire n'exerce à lui seul une part considérable des fonctions d'un ministre de la Justice. Les attributions qui ne sont pas réparties entre plusieurs personnes sont éparpillées entre les divers départements. On en voit un exemple dans le Rapport sur les poursuites publiques qui est présenté au Parlement par le ministre de l'Intérieur dont la signature se trouve sur la première page ; seulement le rapport lui-même est signé par le directeur des poursuites publiques, et il est daté de la Trésorerie ! Gneist, dans son ouvrage sur le système de l'administration anglaise, représente le lord Chancelier comme le ministre de la justice civile et le secrétaire d'Etat pour l'Intérieur comme le ministre de la justice

répressive (1); mais cette généralisation est excessive et dangereuse, et il est plus sûr de dire que lorsque les Anglais entreprennent une confusion dans un département quelconque de l'administration ils réussissent d'ordinaire à confondre absolument tous les principes généraux et à rendre inexactes toutes les propositions générales.

*L'Eglise.* — Si l'on ne trouve pas de ministre de la Justice en Angleterre, on y rencontre encore moins un ministre de la Religion, comme il s'en voit habituellement dans les pays qui ont des églises officielles. Nous traiterons de l'Eglise d'Angleterre dans un autre chapitre ; il nous suffit de remarquer ici que l'Eglise, bien qu'elle soit strictement une institution publique et souvent mêlée à de très vives discussions politiques, demeure à beaucoup d'égards singulièrement libre de contrôle de la part du pouvoir exécutif. Elle est, sans doute, régie par des lois qui ne peuvent être changées sans l'autorisation du Parlement. Son organisation, ses rites et ses articles de foi ne peuvent être modifiés que par une loi. Mais sa dépendance est bien moindre à l'égard de l'Etat dans les affaires d'administration. Il est vrai que le Roi est le chef suprême de l'Eglise, qu'il nomme virtuellement les évêques et les autres grands dignitaires et que les Convocations des deux provinces ont besoin de son assentiment pour exercer les faibles pouvoirs qu'elles possèdent (2). Mais à part cela, la couronne n'intervient pas dans le gouvernement de l'Eglise ni dans sa discipline ; ces affaires relèvent uniquement des fonctionnaires ecclésiastiques. Les poursuites contre un pasteur du chef d'erreurs doctrinales ou de violation des rites ne peuvent s'intenter que du consentement de l'évêque, sans que le gouvernement y intervienne en aucune façon ; et bien que la Couronne nomme une partie des membres de la

(1) *Englisches Verwaltungsrecht*, II, pp. 1022-1026.

(2) A moins que le Parlement ne les étende, ces pouvoirs ne comprennent que l'établissement des canons obligatoires pour le clergé.

Commission ecclésiastique, les évêques forment la grande majorité de ce collège, et la commission elle-même n'est subordonnée à aucun ministre d'Etat. Donc le seul contrôle que le cabinet exerce sur l'administration de l'Eglise se trouve dans les limites qu'il peut imposer à la Convocation et dans le fait que la responsabilité du choix des hauts dignitaires ecclésiastiques appartient au premier ministre. Il est curieux d'ailleurs de remarquer que celui-ci n'est pas nécessairement un membre de l'Eglise anglicane ; ce fut même le cas des chefs des deux derniers ministères. Le premier ministre nomme aussi les titulaires d'un certain nombre de grands bénéfices, tandis que le lord Chancelier désigne ceux des quelques centaines de bénéfices dont la collation appartient à la Couronne (1). A part cela, aucun ministre n'est responsable du gouvernement de l'Eglise ni de la conduite de ses membres.

Le lien entre l'Eglise et l'Etat en Angleterre est donc d'une espèce particulière. A certains égards c'est un lien étroit, mais d'une nature plutôt législative et judiciaire qu'administrative. D'une part, l'Eglise est minutieusement régie par les lois, le juge de son tribunal supérieur doit être confirmé par la Couronne, et les appels sont portés devant une cour laïque (2) ; mais d'autre part, l'Eglise vit de ses revenus propres sans subsides du Parlement, et bien que ses plus grands dignitaires soient nommés par l'Etat et siègent dans la Chambre Haute du Parlement, cependant, une fois nommés, ils sont, comme le reste du clergé, affranchis en pratique de la surveillance et du contrôle du pouvoir exécutif.

*L'Ecosse*. — Nous venons d'examiner tous les services

(1) Tous les bénéfices de la Couronne d'un revenu inférieur à 20 *l. st.* sont à la collation du lord Chancelier (Hansard, 3e série, CLXIX, p. 1919) de même qu'un grand nombre d'autres d'une importance considérable (Hansard, 3e série, CLXX, p. 131). Le chancelier du Duché de Lancastre nomme aux bénéfices de la Couronne appartenant au duché, et le ministre de l'Intérieur confère ceux des Iles de la Manche et de l'Ile de Man. — (Hansard, 3e série, CCCXLIX, pp. 1745-1746).

(2) Le Comité judiciaire du Conseil privé.

publics du gouvernement anglai squ'il était nécessaire d'indiquer. Quant aux institutions spéciales à l'Ecosse et à l'Irlande, l'étude n'en rentre dans le cadre de cet ouvrage que pour autant qu'elles intéressent le gouvernement national. Jusqu'à il y a vingt ans les rapports du gouvernement central avec les questions concernant exclusivement l'Ecosse étaient entretenues principalement par le ministère de l'Intérieur, mais le lord Avocat était en fait le sous-secrétaire parlementaire des affaires d'Ecosse et il les administrait complètement, à moins que son chef ne fût Ecossais et désireux d'y imprimer sa direction personnelle. En 1885 on institua un secrétaire pour l'Ecosse, — peut-être faudrait-il dire qu'on le rétablit, — et on lui confia dans ce royaume des fonctions semblables à celles qu'exercent en Angleterre les Ministères de l'Intérieur, du Gouvernement local et de l'Education. En fait on peut dire qu'il est le représentant général pour les affaires écossaises des divers ministères civils, et spécialement le chef des départements écossais du Gouvernement local et de l'Enseignement. Il n'a point rang de secrétaire d'Etat et ne reçoit qu'un traitement beaucoup moins élevé, mais il fait partie du ministère et siège d'ordinaire, pas toujours cependant, au sein du cabinet ; toujours il appartient à l'une des deux Chambres du Parlement.

Le contraste est frappant entre les relations de l'Angleterre avec l'Ecosse et avec l'Irlande. L'Acte d'union de 1707 a fait de l'Angleterre et de l'Ecosse un seul Etat, avec le même Parlement et le même gouvernement, mais sans effacer les distinctions politiques. L'Acte d'union a respecté les institutions ecclésiastiques et juridiques de l'Ecosse. Aujourd'hui encore elle possède sa propre Eglise officielle, qui est presbytérienne, son propre système d'instruction publique, tout différent de celui de l'Angleterre, son propre régime juridique fondé sur le droit civil et non pas sur le droit coutumier, et orné d'un vocabulaire tellement travesti qu'il lui semble spécial. Cela étant, même lorsqu'il s'agissait d'appliquer sur les deux

rives de la Tweed des principes législatifs identiques, le Parlement a souvent voté deux lois séparées dont chacune s'approprie aux institutions du pays où elle doit recevoir son exécution. Au point de vue social non plus la fusion n'a pas été complète. Un Ecossais est anglais, mais un Anglais n'est pas écossais. Les Ecossais se tiennent pour une race d'élection, qui a tous les droits des Anglais, et ses propres privilèges en plus. Toutes les fonctions de l'Angleterre doivent être accessibles aux Ecossais, mais celles d'Ecosse constituent pour eux un héritage naturel. Ils participent largement à la discussion des lois qui ne concernent que l'Angleterre seule, mais à leur avis, les lois qui regardent uniquement l'Ecosse ne devraient être inspirées que par l'opinion des députés Ecossais ; de fait, il en est ainsi pour la plupart. Cette situation est due en partie à ce que les institutions et les idées d'Ecosse sont assez distinctes de celles de l'Angleterre pour qu'on doive leur appliquer un régime spécial, et pas assez différentes cependant pour susciter de l'aversion. Elle est due aussi, en partie, au fait que les Ecossais, peuple homogène et de sens pratique, peuvent réaliser l'unité de sentiment entre toutes les classes de la population en matière de religion, de politique et de justice sociale. Il en résulte que l'Ecosse est gouvernée par des Ecossais conformément aux idées écossaises, tandis que l'Irlande a été gouvernée par des Anglais et, jusqu'à une date récente, d'après des idées anglaises.

*L'Irlande.* — L'Acte d'union avec l'Irlande en 1801 abolit le Parlement irlandais et confia l'intégralité du pouvoir législatif pour le Royaume-Uni au Parlement commun siégeant à Westminster ; seulement le pouvoir exécutif d'Irlande demeura à Dublin. Le gouvernement est exercé au nom du Lord Lieutenant en qualité de représentant de la Couronne (1). En théorie il gouverne

(1) Les dispositions de la loi sur les incompatibilités religieuses (*Test Act*) s'appliquent encore à cette dignité, en sorte que le Lord Lieutenant doit nécessairement appartenir à une croyance diffé-

avec l'assistance de son Conseil privé, conformément aux instructions qu'il peut recevoir du gouvernement anglais par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur. En fait cependant les choses ont dû se passer d'une bien autre manière, car l'administration de l'Irlande a pris trop d'importance pour qu'on pût la traiter comme une pupille du ministère de l'Intérieur. Le Lord Lieutenant est toujours un membre de la haute aristocratie ; il doit tenir le rang d'un vice-roi, au prix de dépenses qui excèdent parfois même son énorme traitement de 20 000 £ par an ; mais d'ordinaire il n'est pas le véritable chef du ministère d'Irlande. Il a figuré moins de onze ans dans le cabinet, sur toute la période écoulée depuis 1868, tandis que son secrétaire principal y a siégé continuellement, sauf de 1882 à 1885 et pendant trois autres intervalles d'ailleurs fort brefs. De plus le secrétaire principal est toujours un membre de la Chambre des Communes, où il doit défendre l'administration de l'Irlande contre les attaques des députés irlandais et souvent aussi contre l'opposition anglaise. C'est ce qui a amené le secrétaire principal à remplir d'habitude le rôle de ministre d'Irlande et a fait de lui en réalité le gouverneur du pays. Il est le chef du ministère irlandais du Gouvernement local, de l'administration des Districts surpeuplés et du département de l'Agriculture et de l'Enseignement professionnel ; il est responsable de toute la partie politique de l'administration, moins ce qui regarde les finances et les Travaux publics d'Irlande, directement soumis à la Trésorerie (1). Non

rente de celle de la grande majorité de la population au gouvernement de laquelle il est préposé.

(1) L'enseignement public non-professionnel dépend des Commissaires de l'Enseignement national irlandais et du Comité de l'Enseignement moyen. Ces comités n'ont pas de caractère politique, mais les membres, qui doivent être pour partie des protestants et des catholiques, sont nommés par le Lord Lieutenant ; le secrétaire principal dispose d'une certaine autorité à leur égard.

seulement il exerce l'autorité qui appartient en Angleterre à plusieurs ministres, mais encore il possède des attributions qui n'appartiennent à aucun d'entre eux. Pendant la plupart du temps qui s'est écoulé depuis l'Union de 1801, l'Irlande a été soumise à une longue série de lois d'exception, temporaires sans doute, mais renouvelées à de courts intervalles sous des noms différents (1). Ces dispositions ont varié, mais le but en fut toujours d'armer le gouvernement irlandais de pouvoirs extraordinaires et arbitraires pour la répression des troubles. De plus la police irlandaise, au lieu d'être placée comme en Angleterre, et en Ecosse sous les ordres des autorités locales, dépend directement du Château de Dublin. Cette force armée, que l'on appelle *Royal Irish Constabulary*, comprend au delà de douze mille hommes, c'est-à-dire deux fois plus que la police de la Grande-Bretagne par rapport à la population.

*Les causes de la mauvaise administration.* — L'administration de l'Irlande a été l'insuccès éclatant du gouvernement anglais. Son histoire pendant un siècle n'est qu'une longue suite d'expédients, de palliatifs et de concessions qui n'ont jamais produit ni le rétablissement de l'ordre, ni la satisfaction, ni la fidélité des populations. Aucune mesure n'a été inspirée par la prévoyance, mais bien arrachée par la pression. Les lois répressives n'ont été votées que d'une manière ouvertement temporaire, pour parer à une situation urgente, et non pas sous l'inspiration d'une politique mûrement considérée ; les concessions, qui auraient pu être efficaces si elles étaient venues plutôt, on ne les a faites qu'après que des signes d'un mécontentement général et profond eurent forcé l'attention. L'émancipation des catholiques a été virtuellement emportée lors des élections de Clare ; le *désétablissement* de l'Eglise anglicane a été précipité par le

(1) La dernière de cette espèce fut la Loi des crimes de 1887, loi permanente, mais qui n'entre en vigueur que moyennant une proclamation toujours révocable du Lord Lieutenant.

mouvement Fénian ; le projet de *Home Rule* a suivi le développement du parti irlandais au Parlement, arrivant à son apogée au moment où Parnell tenait la balance du pouvoir à la Chambre des Communes ; les lois foncières enfin ont été le résultat d'une agitation agraire. On a prétendu que cela était également vrai des réformes en Angleterre et que le Parlement redresse rarement un abus avant qu'il ne devienne criant : mais cela est un résultat naturel, sinon inévitable, de la forme parlementaire du gouvernement ; c'est une manifestation de la tendance qui le porte à traiter les symptômes plutôt que les causes profondes ; et nous aurons l'occasion d'y revenir. Mais ce qui fait la différence, c'est que le Parlement, depuis que toutes les classes y sont représentées, ne peut manquer de s'apercevoir des griefs anglais bien avant qu'ils ne deviennent intolérables, tandis qu'il n'a pas la même sensibilité à l'égard des griefs irlandais. Au fond, les problèmes du gouvernement de l'Irlande dépassent la compétence pratique du député anglais et de ses électeurs. Il est incapable de faire à première vue la distinction entre un grief sérieux et des exigences déraisonnables, et partout il ne s'en occupe que contraint et forcé ; et le cabinet, déjà surmené, ne se soucie guère de se brûler les doigts à des questions qui ne passionnent pas la Chambre et ne l'intéressent même pas en grande partie. Tout cela est une des nombreuses confirmations de cette vérité : que le gouvernement parlementaire ne peut fonctionner régulièrement que pour autant que la nation soit assez homogène dans ses aspirations politiques.

*Difficultés du problème.* — Sans doute, le régime parlementaire s'est révélé comme un instrument mal approprié au gouvernement de l'Irlande, mais il ne faut pas oublier que le problème était d'une difficulté extrême. Les hommes d'Etat anglais auraient pu répéter ce que lord Durham disait du Canada dans son fameux rapport : « Je m'attendais à trouver un conflit entre un gouvernement et un peuple : je trouvai deux nations en

guerre au sein du même état » (1). Durant des siècles l'Irlande est demeurée un pays conquis, sans fusion entre les vainqueurs et les vaincus ; la race indigène a été assujettie, elle n'a pas été assimilée, et la disparité de race a encore été accentuée par la disparité des croyances. Le Celte regarde son propriétaire saxon et les orangistes de l'Ulster comme des étrangers ; la police, pour lui, est la garnison d'une puissance étrangère. Cette situation n'a pas seulement fait du gouvernement de l'Irlande une entreprise d'une difficulté excessive pour les Anglais, mais elle entrave encore toute solution du problème. Permettre aux Irlandais de se gouverner eux-mêmes, c'est mettre le vaincu sur le pavois et coucher le vainqueur dans la poussière. La difficulté s'accroît encore d'une divergence profonde dans les conceptions du droit et de la justice. Au contraire de l'Ecosse, l'Irlande a subi le régime juridique de l'Angleterre. Les tribunaux sont copiés sur ceux de Westminster et appliquent le droit coutumier anglais ; les lois de droit privé sont pour la plupart les mêmes. Mais, on l'a souvent fait observer, en temps de crise il y a dans ce pays deux gouvernements et deux systèmes juridiques : d'un côté, le droit anglais, appliqué par les agents du gouvernement anglais, et de l'autre, un régime hostile, basé sur des principes tout différents et appliqués par un organisme politique extra-légal, mais en fait avec plus de vigueur que le premier et souvent mieux en harmonie avec le sentiment populaire de la justice.

*La question agraire.* — La différence entre les conceptions juridiques des Anglais et des Irlandais atteint son plus haut degré dans l'idée de l'occupation du sol. D'après les idées des Anglais, qui sont aussi celles des propriétaires en Irlande, le sol appartient au propriétaire, et, à moins de dispositions spéciales de la loi, le tenancier n'a qu'un droit contractuel de possession, pour la durée et suivant les termes de son bail. Seulement, les

(1) *Com. Papers*, 1839, XVII, 1, p. 8.

tenanciers ont l'impression que, sous réserve de quelques obligations assez vagues de fermage envers le propriétaire, ils ont eux aussi des droits sur le sol dont leurs ancêtres furent dépouillés et que leurs seuls efforts ont défriché et mis en valeur (1). Il y a là une différence fondamentale qu'il est impossible de résoudre à la satisfaction des deux parties. On parle de la passion des Irlandais pour la terre comme si c'était toute l'origine de la difficulté, mais l'Irlandais, en général, n'a pas cette passion de la terre. Quand il émigre en Amérique, au lieu de se diriger comme le Suédois vers les grands espaces incultes de la prairie où tout homme actif peut facilement devenir propriétaire d'une ferme, il se fixe dans les grandes villes, comme le Juif qui dédaigne la terre. Ce que les Irlandais veulent, c'est la terre d'Irlande, parce qu'ils pensent qu'ils y ont un droit.

On a essayé de divers remèdes pour résoudre le problème du rapport de propriétaire à tenancier. Il y a d'abord eu la loi de 1860, qui fondait le rapport strictement sur le contrat, tout en restreignant quelque peu l'exécution par la voie de l'éviction sommaire. Dix ans après, la loi de 1870 adoptait un principe tout différent, car elle étendait au pays entier le droit de tenure à la mode de l'Ulster, accordant au tenancier un droit de propriété négociable sur la terre qu'il occupe. Elle donnait, même au fermier à l'année, une action du chef de trouble contre le propriétaire. Mais ces mesures n'apportèrent point la solution de la difficulté. Plus tard, en 1881, vint la réduction judiciaire des fermages, c'est-à-dire la fixation par l'autorité publique de ce que l'on appelait des fermages équitables. Mais alors il y eut des protestations de part et d'autre. Si la thèse du propriétaire était juste et si le sol lui appartenait d'une manière absolue, c'était manifestement une injustice que de réduire

(1) Ce sentiment est dû pour une bonne part au fait que les améliorations au lieu d'être généralement l'œuvre du propriétaire, comme en Angleterre, sont en Irlande celle du fermier.

la valeur locative de sa propriété, et il avait le droit de croire que le gouvernement sacrifiait son bien à lui, comme moyen de se tirer d'embarras (1). De l'autre côté, les fermages raisonnables ne donnèrent pas satisfaction au tenancier. L'Anglais, profondément imbu du respect des engagements, comprenait que les nouveaux fermages seraient payés comme les fermages se paient en Angleterre ; mais l'Irlandais, vivant pour ainsi dire dans une atmosphère juridique toute personnelle et élevé sous le régime des exécutions forcées, a moins de respect pour les contrats, et il voyait dans les fermages des obligations approximatives plutôt qu'exactes. Il en résulta de nouvelles difficultés et une nouvelle réduction judiciaire en 1887. Enfin, après l'essai d'une série de lois agraires destinées à faciliter l'acquisition de la propriété par les paysans, mais d'une portée trop restreinte pour modifier les conditions sociales en général, un certain nombre des propriétaires irlandais se réunit en conférence avec les chefs des Irlandais, en 1902, et il fut décidé que puisque les deux parties réclamaient un droit sur le sol, il incombait à l'Etat d'acheter la terre au propriétaire et de la céder au tenancier. L'énorme dépréciation que les droits des propriétaires avaient subie à cette date rendit l'entente plus aisée. Le gouvernement entreprit d'exécuter le projet par la loi d'acquisition foncière de 1903, qui ne fait pas des donations, mais des avances de crédit, et impose au tenancier un fermage très modéré, destiné à rembourser les avances ; après quoi il sera propriétaire du sol (2). Depuis cette époque l'expropriation, avec la distribution des fermes prévue par cette loi, se poursuit, mais l'opération demande naturellement du temps, et, comme

(1) La cause des propriétaires est défendue avec force par M. Lecky, *Democracy and Liberty*, I, pp. 167-212.

(2) 3 Edw. VII, c. 37. La loi de 1903 fut acclamée, mais les députés irlandais ne tardèrent pas à se plaindre de son exécution; et le 20 juillet 1905, ils parvinrent à faire voter une réduction de 100 *l. st.* dans les crédits de la Commission foncière, comme censure. Hansard, 4e série, vol. CXLIX, pp. 1409-1486.

il fallait s'y attendre, elle a été bien plus rapide dans les régions prospères que dans les districts pauvres. On peut espérer qu'elle amènera un jour la solution de la question agraire, mais il faudrait être aveuglément optimiste pour s'imaginer que ce sera la fin de la question irlandaise.

Nous n'avons tracé cette rapide esquisse de la législation agraire que pour montrer l'énorme difficulté du gouvernement dans un pays où les conceptions juridiques des gouvernants et des gouvernés sont inconciliables : c'est précisément un obstacle de ce genre qui se dresse à chaque pas du problème irlandais.

# CHAPITRE VII

## LE SERVICE CIVIL PERMANENT

*Distinction nette entre les fonctionnaires politiques et non-politiques.* — L'histoire du service civil permanent formerait l'un des chapitres les plus instructifs dans les longues annales du développement constitutionnel de l'Angleterre. Malheureusement, elle n'a jamais été écrite. Cette nation a été préservée et de la bureaucratie qui sévit sur la plus grande partie de l'Europe, et du système américain des « dépouilles », grâce à une distinction nette entre les fonctionnaires politiques et ceux qui n'ont point ce caractère. L'éducation des premiers se fait au Parlement et non dans la routine administrative. Ils dirigent la politique générale du gouvernement, ou du moins ils ont le pouvoir de la diriger, ils en portent la responsabilité complète et ils quittent leurs fonctions avec le cabinet. Les fonctionnaires non politiques, au contraire, restent à leur poste à travers tous les changements de parti ; ils connaissent à fond tout le domaine de l'administration et exécutent en détail la politique adoptée par le ministère du jour. La distinction est apparue par degrés, en suivant le développement du régime parlementaire.

*Exclusion parlementaire des fonctionnaires non-politiques.* — La crainte que le Roi pût dominer le Par-

lement en distribuant à ses membres des charges et des pensions inspira l'article de l'Acte d'Etablissement de 1700 aux termes duquel, après l'accession de la maison de Hannovre, aucune personne pourvue d'une fonction ou d'un émolument dépendant de la Couronne n'est apte à siéger dans la Chambre des Communes (1). Mais avant même que cette loi n'entràt en vigueur, on s'aperçut de l'inconvénient qu'il y avait à exclure entièrement de la Chambre les grands fonctionnaires de l'Etat. On modifia donc l'article de manière à n'exclure absolument que les titulaires des fonctions nouvelles créées après la date du 25 octobre 1705 et de quelques fonctions déterminées parmi celles qui existaient déjà. Les membres de la Chambre des Communes nommés aux autres fonctions devaient perdre leur siège, mais ils pouvaient se faire réélire (2). Ces anciennes fonctions étaient nombreuses, aussi le Parlement continua-t-il à renfermer beaucoup de fonctionnaires; il ne s'établit d'ailleurs pas de démarcation nette entre les grands fonctionnaires de l'Etat et leurs subalternes. Mais deux pratiques s'imposèrent qui à la longue rendirent la distinction effective. On prit l'habitude, lors de la création d'une nouvelle fonction de nature politique, de voter une dispositon législative spéciale autorisant le titulaire à siéger dans la

(1) 12-13 Will. III, c. 2, § 3. — Pour l'histoire des efforts antérieurs tendant au même but, voir Todd, *Parl. Govt. in England*, II, pp. 114-121.

(2) 4 Anne, c. 8 et 6 Anne, c. 7, §§ 25 et 26. Le § 28 de cette loi exempte de ses effets les officiers de l'armée et de la marine. Ils peuvent siéger à la Chambre des Communes et ils y figurent en nombre considérable, bien qu'en règle générale ils soient priés d'abandonner leur mandat avant de recevoir un commandement en activité. Les militaires occupent d'ailleurs une situation toute différente de celle des autres fonctionnaires publics, car non seulement ils siègent au Parlement et prennent une part active aux discussions des questions militaires, mais encore ils font constamment des discours en public : ce qui certainement ne serait pas toléré un instant de la part des civils au service du gouvernement. Les indications du présent chapitre ne s'appliquent donc qu'aux membres de l'administration civile.

Chambre des Communes; puis on vota, de temps en temps, des lois sur les charges publiques excluant du Parlement des catégories entières de fonctionnaires d'un rang inférieur. Ces lois s'appliquent, par exemple, à tous les employés de beaucoup de départements ministériels (1), et ajoutées à la mesure qui exclut les titulaires des fonctions nouvelles créées depuis 1705, elles atteignent une grande partie de tous les fonctionnaires inférieurs au rang de ministre (2). La distinction entre les fonctions qui sont compatibles avec un siège à la Chambre des Communes et celles qui ne le sont pas se trouve complétée par les règlements de l'administration elle-même. Ceux-ci ne peuvent pas annuler une élection que la loi ne frappe point d'invalidité. Ils ne peuvent pas faire de la fonction une disqualification au point de vue parlementaire, mais ils peuvent obliger l'élu à la perte de sa fonction. Ils peuvent disposer, et ils prescrivent en fait, que si un fonctionnaire civil compte poser sa candidature, il doit se démettre de sa fonction au moment où il lance son premier appel aux électeurs (3).

Abstraction faite de trois ou quatre ministres, comme les jurisconsultes du gouvernement de l'Irlande, qui peuvent se faire élire au Parlement s'ils en trouvent le moyen, mais dont la position ne dépend pas de la conquête d'un mandat, on pourrait dire que l'administration publique est partagée entre des fonctionnaires politiques qui doivent siéger au Parlement, et des fonctionnaires non-politiques qui ne peuvent pas y entrer.

*Les fonctionnaires permanents ne participent pas aux luttes politiques.* — Dans un gouvernement populaire, fondé sur le système des partis, l'exclusion parlementaire des fonctionnaires civils subordonnés est une condition essentielle à la fois de leur abstention des luttes politiques et de la permanence de leurs charges. Mais

(1) Cf. Rogers, *On Elections*, 16e édit., II, pp. 21-24.

(2) Voir pour la liste de ces lois : Anson, édit. fr., I, pp. 93-95.

(3) Minute de la Trésorerie du 12 novembre 1884. *Com. Papers*, 1884-1885, XLV, 174.

l'incompatibilité toute seule ne produit pas nécessairement l'un ou l'autre de ces effets. C'est ce que montre clairement l'exemple des Etats-Unis, où par le texte même de Constitution les fonctionnaires de tout rang sont exclus du Congrès, sans que pour cela ils s'abstiennent aucunement des luttes de parti. Cependant, la réserve politique et la permanence des charges doivent finir par s'associer : car, d'une part, il est manifeste que les fonctions ne peuvent être mises à l'abri des changements de parti que si les titulaires ne contribuent pas d'une manière active à provoquer ces changements ; et d'autre part, s'ils sont condamnés à perdre leurs places à la suite d'une défaite électorale du parti au pouvoir, ils feront certainement de leur mieux pour détourner cette catastrophe. En Angleterre, l'abstention et la permanence ont été obtenues, et il est remarquable qu'elles soient garanties par un sentiment public qui a pris la force d'une tradition, et non par une sanction législative (1). Même, à une certaine époque, de grandes catégories de fonctionnaires publics furent privés du droit de vote.

*Cependant les fonctionnaires permanents ne sont pas privés du droit de vote.* — Ainsi, par exemple, une loi de 1782 (2) retirait le droit de vote aux fonctionnaires des accises, des douanes et d'autres recettes ainsi qu'aux maîtres des postes ; mais ces disqualifications furent abolies en 1868 (3). Une série de lois avait également enlevé le droit de suffrage aux agents de la police dans

(1) On a légiféré cependant sur l'intervention des fonctionnaires civils dans les campagnes électorales. Une loi de 1710 (9 Anne, c. 10, § 44) expose à l'amende et à la révocation tout fonctionnaire des postes qui « par parole, message, écrit ou de toute autre manière quelconque, aura tenté de persuader ou de dissuader un électeur de donner son vote pour le choix d'une personne quelconque... en vue du mandat parlementaire ». Cf. EATON, *Civil Service in Great Britain*, p. 85.

(2) 22 Geo. III, c. 41. ROGERS, *On Elections*, II, pp. 196-197.

(3) 31-32 Vic., c. 73. Toutes les peines frappant leur intervention dans les élections furent abolies par la loi 37-38 Vic., c. 22.

les circonscriptions où ils exerçaient leurs fonctions. Mais, à l'exception de ce qui regarde l'Irlande, ces lois à leur tour furent abolies en 1887 (1). Les seules disqualifications affectant encore actuellement certaines fonctions publiques visent des charges comme celles des *returning officers* qui président aux opérations électorales (2).

L'Angleterre accorda le droit de vote à ses fonctionnaires au moment même où elle élargissait le suffrage et augmentait le nombre des fonctionnaires. Certains pays ont ressenti vivement le danger qui réside dans le grand nombre des employés du gouvernement. Cela a été particulièrement le cas des démocraties nouvelles de l'Australie, avec leurs armées de fonctionnaires publics dans les chemins de fer de l'Etat ; et en effet, c'est la pression constamment exercée sur le pouvoir législatif en faveur de cette classe qui, en 1903, détermina la république de Victoria à reviser sa législation électorale (3). Les employés du gouvernement n'ont pas été complètement privés du droit de suffrage, mais on leur a enlevé le droit de voter dans les circonscriptions ordinaires, et on leur a donné un représentant au Conseil législatif et deux dans l'Assemblée, élus tous les trois exclusivement par leur propre classe. Les employés du gouvernement ont donc des porte-parole dans la législature, seulement ils ne peuvent plus, comme autrefois, exercer une influene directe sur les autres membres.

*Effet de la concession du suffrage aux fonctionnaires.* — Ces dangers sont loin d'être inconnus en Angleterre, mais ils ne se sont pas manifestés sous la forme d'une activité des fonctionnaires publics exercée uniquement dans un but de parti. C'est là un mal dont le pays a été presque complètement préservé ; car si le droit de vote appartient légalement à tous les fonctionnaires qui ne

(1) Rogers, I, pp. 197-200.

(2) *Ibid.*, pp. 207-208.

(3) *Victoria Constitution Act*, *Com. Papers*, 1903, XLIV, 109, pp. 7 et 8.

participent pas directement à la conduite des opérations électorales, et s'ils sont parfaitement libres de s'en servir, un principe bien établi cependant interdit à tous les fonctionnaires non politiques, — c'est-à-dire à tous ceux qui ne sont pas des ministres, — de prendre une part active aux luttes de parti. Il leur est défendu, par exemple, de travailler dans une association de parti, de figuer dans le comité de patronage d'un candidat au Parlement, de faire campagne en sa faveur ou de prononcer des discours sur des questions politiques. Tout cela est si parfaitement compris qu'on entend rarement des plaintes au sujet d'une attitude irrégulière ou même d'actes d'une correction douteuse. Il est digne de remarque, sous ce rapport, que les fonctionnaires des finances furent disqualifiés, en 1782, sur leur propre demande. Le gouvernement à cette époque disposait grâce à eux de soixante-dix sièges à la Chambre des Communes, et lord North leur avait fait savoir qu'il leur en cuirait de ne pas soutenir son parti. L'opposition leur lança le même avertissement, et le résultat fut que, pour leur propre sécurité, ils adressèrent au Parlement une vigoureuse pétition demandant qu'on leur retirât le droit de vote (1). Le projet par lequel on le leur rendit, en 1868, fut voté contre le vœu du gouvernement de cette époque (2). Mais à cette occasion et plus tard, en 1874, quand on abolit les lois punissant la participation active des fonctionnaires aux élections, il fut parfaitement entendu qu'il ne leur serait pas permis de se mêler aux luttes des partis et que le gouvernement avait le droit de porter des règlements sur ce point (3). Ces règlements sont encore en vigueur (4) et c'est seulement grâce à leur maintien

(1) Cf. HANSARD, 4e serie, LIII, pp. 1133 et 1134.

(2) *Ibid.*, CXCIII, pp. 389 et s.

(3) En fait le projet de 1874, eçut un amendement destiné à rendre ce point non douteux. HANSARD, 3e série, CCXIX, pp. 797 à 800. Pour la loi de 1868, v. HANSARD, 3e série, CXCIII, pp. 405-406.

(4) Cf. HANSARD, 4e série, XVI, p. 1218 ; LIII, p. 1131.

que les fonctionnaires publics peuvent continuer à jouir à la fois de la permanence de leurs charges et de l'exercice du droit de suffrage.

*Tentatives des employés publics pour améliorer leur position. — Les ouvriers des arsenaux.* — C'est dans une autre direction que s'est manifesté le danger qui résulte du droit de vote des employés publics. Sans doute les employés du gouvernement se sont abstenus des luttes de parti, mais ils ont parfois utilisé leurs droits électoraux pour exercer sur des membres du Parlement une pression en faveur de l'augmentation de leurs salaires et de l'amélioration des conditions de leur travail. Ce fut le cas particulièrement des arsenaux. Les députés de la demi-douzaine de bourgs où le gouvernement entretient de grands chantiers pour la construction et la réparation des navires de guerre, sont constamment préoccupés des intérêts des ouvriers et ils les soutiennent avec si peu de considération pour les finances du pays et tellement peu de souci de leur propre situation d'amis ou d'adversaires du ministère, que leur qualité de « députés des arsenaux » est devenue proverbiale au Parlement (1).

*Les autres employés.* — Malheureusement la difficulté ne s'est pas bornée aux arsenaux. Au moment où les employés des finances et de la poste reçurent le droit de suffrage, Disraëli exprimait la crainte qu'ils ne se servissent de leur voie dans le but de relever leurs salaires (2); et Gladstone disait qu'il ne redoutait pas l'influence du gouvernement ni l'influence en faveur de l'un ou de l'autre parti politique, mais bien l'influence de classe « qui, à son avis, constituait le grand défaut du Parlement réformé (3). » L'événement a montré que ces appréhensions n'étaient pas mal fondées. Déjà en 1875,

(1) Cf. Courtney, *The Working Constitution of the United Kingdom*, p. 151.

(2) Hansard, 3e série, CXCIII, p. 393.

(3) *Ibid.*, p. 397.

on reconnaissait que les salaires payés par le gouvernement dépassaient le taux du marché du travail (1); et constamment, depuis que les employés des finances et du ministère des postes ont obtenu le droit de vote, ils ont exercé une pression en faveur de leurs intérêts sur les membres du Parlement, et par ceux-ci sur le gouvernement. Les plaintes à cet égard n'ont pas cessé (2). On a reproché à des députés d'avoir paru dans des réunions tenues par des employés publics pour exiger une augmentation de traitement (3) et l'on a critiqué qu'ils aient reçu des avis insistant sur leur présence aux séances où la Chambre devait discuter des questions de cette espèce (4). Grâce à la concentration des employés du gouvernement à Londres, la pression est particulièrement énergique sur les députés de la capitale.

*Efforts récents des employés des postes pour le relèvement de leur salaire.* — Pendant près de vingt ans il s'est mené une campagne au Parlement pour obtenir la

(1) Rapport du Comité sur l'augmentation des dépenses du service des télégraphes, *Com. Papers*. 1875, XX. 643, p. 5; 1er rapport du Comité d'enquête sur le service civil, *Com. Papers*, 1875, XXIII, 1, p. 9. Je dois à M. Hugo Meyer, qui m'a gracieusement communiqué le manuscrit de son étude sur *The Nationalization of the Telegraphs in England*, ces renseignements et ces notes sur les efforts des employés publics pour le relèvement de leur salaire et sur la pression qu'ils exercent sur les membres du Parlement.

(2) Voir par exemple, HANSARD, 3e série, CCLXV, p. 141; CCLXXI, p. 429; 4e série, XXXIX, pp. 596-598; LI, pp. 351-352 et 355; LIII, pp. 1107 et ss.; LXVI, p. 1523 et ss.; LXXII, p. 119; LXXXII, pp. 199 et ss.: XCIV, pp. 1382-1383; CVI, p. 680; CXXI, p. 1023 et CXXXIV, pp. 1617, 1618, 1629, 1632. — 2e Rapport du Comité sur les établissements civils. *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 17444 à 17447. 17821 à 17828, 20238; Rapport du Comité sur le ministère des Postes, *Com. Papers*, 1897, XLIV, 1, quest. 11706.

(3) 2e Rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers*, 1888, XXVIII, 1, quest. 10562 et 10563, 10742, 10745 à 10749, 17444 à 17447.

(4) HANSARD, 3e série, CCCLII, p. 870.

constitution d'un comité d'enquête sur les traitements des employés des postes et télégraphes et sur les griefs allégués par le personnel de ce service. Le gouvernement tantôt céda sur un point, tantôt résista sur un autre ; mais, en essayant d'empêcher que l'on n'exerce une pression sur les membres du Parlement, il prit, à un moment donné, une mesure qui suscita de nouvelles récriminations. L'histoire de l'incident montre bien les dangers de la situation. En 1892, le ministre des Postes, sir James Fergusson, appela l'attention de la Chambre des Communes sur une circulaire adressée par une association de commis du télégraphe aux candidats des élections générales, où on leur demandait si, en cas de succès de leur candidature, ils voteraient la constitution d'un comité d'enquête sur le fonctionnement du service (1). Il avertit alors officiellement les commis qu'il ne convenait pas que des employés du gouvernement essaient d'obtenir des candidats des promesses relatives à leurs fonctions (2). Néanmoins, deux commis, Clery et Cheesman, respectivement le président et le secrétaire de la réunion où l'on avait voté l'envoi de la circulaire, signèrent une déclaration comme quoi l'avertissement du ministre des Postes « ne changeait rien à la politique de l'association ». Au lendemain de l'élection, ces deux employés furent congédiés (3). Ce renvoi devint lui-même un grief et, d'année en année, certains députés firent au Parlement des démarches en faveur de la reprise de ces hommes. Peu après leur renvoi, Gladstone arriva au pouvoir ; il déclara en termes assez vagues que le gouvernement n'avait pas l'intention d'imposer aux employés publics d'autre réserve que l'interdiction de prendre une part active aux campagnes politiques (4). Mais il semble bien que la circulaire d'avertissement de

(1) Hansard, 4e série, V, pp. 1123 et s.
(2) *Ibid.*, pp. 1536 et s.
(3) *Ibid.*, VII. pp. 188-190.
(4) *Ibid.*, XVI, p. 1218.

Fergusson ne fut pas rapportée (1) et en tout cas Clery et Chesman ne furent pas repris au service.

*Ils exigent un Comité parlementaire.* — Les motions continuèrent pour la constitution d'un Comité parlementaire d'enquête sur la condition des employés des Postes et, en 1895, le gouvernement céda jusqu'à nommer une commission composée principalement de fonctionnaires choisis dans les divers départements ; le rapport de cette commission, en 1897, proposa une augmentation de traitement pour le personnel des deux services, de la poste et du télégraphe. L'avis de la commission fut immédiatement suivi, d'autres concessions furent accordées peu de temps après, mais l'agitation ne cessa point pour cela. Les employés déclaraient que rien ne les satisferait si ce n'était un Comité parlementaire, sans doute pour la raison même qui poussait le gouvernement à n'en pas vouloir, c'est-à-dire la pression que l'on exerçait sur les membres du Parlement (2), et le renforcement de cette pression lorsqu'on pourrait la concentrer sur les quelques membres d'un comité (3).

*La pression qu'ils exercent.* — D'année en année, d'un côté on reproduisit les mêmes griefs, et de l'autre on se plaignit que la pression devenait intolérable. En 1898, l'intérêt de la lutte se concentra autour d'une motion déclarant que les employés des Postes étaient dépouillés de leurs droits politiques. Il y eut un long débat, au cours duquel on refit toute l'histoire de la question, et Hanbury, secrétaire financier de la Trésorerie, s'écria : « Nous avons aboli la corruption personnelle et individuelle, mais il existe une forme plus grave de corruption : c'est quand un homme demande à un candidat de lui acheter son vote en le payant sur les deniers publics (4). »

(1) Hansard, LIII, pp. 1138-1139.

(2) *Ibid.*, CXXI, p. 1023.

(3) *Ibid.*, LXVI, p. 1550.

(4) *Ibid.*, p. 1138. Il fit remarquer dans son discours que la participation des employés des postes et du télégraphe aux *trade-unions* avait beaucoup augmenté dans les dernières années. Mais

En 1903, M. Austen Chamberlain déclara que des députés, tant de l'opposition que de la majorité, s'étaient adressés à lui pour qu'en sa qualité de ministre des Postes, il veuille bien les protéger dans l'exercice de leur mandat contre la pression que des employés des Postes cherchaient à exercer sur eux (1). Il consentit cependant à nommer une commission d'hommes d'affaires chargée de lui donner son avis sur les salaires des employés; mais de nouveau ceux-ci protestèrent contre tout comité d'enquête qui ne se composerait pas de membres du Parlement (2). Le rapport de la commission donna lieu, en 1904, à un débat du genre habituel (3). Enfin, en 1906, le nouveau ministère libéral céda et un Comité parlementaire fut désigné (4).

Le service des postes et des télégraphes comprend actuellement environ deux cent mille personnes qui disposent, en s'organisant, d'un nombre de votes suffisant pour former un facteur important dans maintes circonscriptions, et même, dans quelques-unes, pour tenir la balance des partis. Si leur influence ne doit s'exercer que pour obtenir le relèvement des salaires dans un service recruté au concours (5), le mal n'est pas des plus graves; mais on voit aisément l'usage qu'il pourrait être fait de cette force dans la poursuite des buts les plus funestes à l'Etat. Il n'y a pas de raison de croire que la pression diminuera; parfois même on entend parler tout bas de la nécessité de retirer le droit de vote aux employés du gouvernement. Ce serait le seul remède efficace, et le temps n'est peut-être pas éloigné où il faudra le considérer sérieusement.

il déclara qu'ils possédaient cependant tous les privilèges dont les *trade-unions* jouissaient dans les autres industries.

(1) *Ibid.*, CXXI, p. 1023.

(2) *Ibid.*, CXXII, pp. 329, 331, 333.

(3) *Ibid.*, CXXXIX, p. 1600 à 1636.

(4) *Ibid.*, CCIII, p. 357.

(5) Il est à remarquer que l'emploi du concours a été généralisé par la loi de 1870, votée peu de temps après la restitution du droit de suffrage aux employés des finances.

Comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin, il n'est exercé en faveur des individus qu'une pression relativement peu importante, et l'un des traits caractéristiques du gouvernement parlementaire anglais de nos jours est l'emploi de l'influence politique au service d'intérêts de classe plutôt que d'intérêts personnels.

*Permanence des emplois publics.* — La permanence des emplois dans l'administration civile d'Angleterre, de même que l'abstention des luttes de parti, est garantie par la tradition et non pas par la loi, car les fonctionnaires dont nous nous occupons sont nommés « durant le bon plaisir » du gouvernement et peuvent, en droit, être congédiés en tout temps et pour toute raison. Or, le renvoi, pour des raisons de parti, de fonctionnaires qui aujourd'hui seraient considérés comme permanents et sans caractère politique, s'il n'a pas toujours été inconnu en Angleterre, n'y a cependant jamais été d'un usage général. La raison pour laquelle le système des « dépouilles » — c'est-à-dire le renvoi en masse des fonctionnaires lors d'un changement de parti, — n'a pas été adopté ne dépend pas de la haute idée que les Anglais, par un instinct proprement britannique, seraient portés à concevoir de la fonction publique comme d'un mandat inviolable. Cette idée là est d'origine relativement moderne ; car, au XVIII^e siècle encore, sévissaient les abus du patronage et même les formes les plus grossières de la corruption politique. La raison s'en trouve plutôt dans un sentiment tout différent ; dans le sentiment que tout homme possède une sorte de droit acquis à la fonction qu'il occupe. Cette manière de voir suscite constamment dans les affaires publiques et les affaires privées des demandes d'indemnité de la part de personnes privées d'un emploi ou atteintes dans leurs intérêts par suite d'un changement de politique, et dont un étranger s'étonne (1). La réclamation d'indemnité des cabaretiers

(1) Le sentiment qui domine en Amérique, au contraire, est exprimé par la Déclaration des droits de la Constitution du Mas-

lorsque leur licence n'est pas renouvelée, réclamation admise par la loi de 1904, s'inspire du même sentiment, et elle fait qu'un étranger se demande comment un homme peut trouver dans une autorisation manifestement temporaire le droit acquis d'aider ses concitoyens à s'enivrer.

L'habitude de renvoyer les fonctionnaires pour des raisons de parti ne s'étant jamais implantée, il était assez naturel qu'avec le développement du régime parlementaire la ligne de démarcation s'accentuât de plus en plus entre les chefs politiques exposés au changement et leurs subordonnés permanents ; la distinction s'est poursuivie à ce point que de nos jours le renvoi de ces derniers pour des raisons politiques est inconnu en pratique, aussi bien dans l'administration centrale que dans les administrations locales.

*Les nominations de parti autrefois.* — Si le renvoi des fonctionnaires publics pour des raisons politiques ne devint jamais une tradition en Angleterre, les vacances qui se produisaient par la suite naturelle des évènements furent cependant largement utilisées autrefois pour accorder des faveurs aux amis politiques ou personnels, ou pour récompenser des services de parti. Cette pratique semblait naturelle et on la continua jusqu'à la première loi de réforme électorale. Elle sévissait particulièrement en Irlande, où Peel, qui fut secrétaire principal de 1812 à 1818, se montra très fier d'avoir pu briser la tradition qui considérait les fonctions publiques comme

sachusetts, adoptée en 1870, et qui dit (art. VIII) « Afin d'empêcher ceux qui sont revêtus de l'autorité de devenir des oppresseurs, le peuple a le droit, à telle époque et de telle manière qu'il déterminera en établissant la forme de son gouvernement, de renvoyer ses fonctionnaires publics à la vie privée, et de remplir les places vacantes par le moyen d'élections et de nominations régulières ». C'est la consécration du principe de la rotation des offices, et l'on peut dire que sans que ses auteurs l'aient voulu, ils ont donné par là sa charte au système des dépouilles (*spoils system*).

revenant aux grandes familles, pour en disposer désormais par raison d'intérêt public, c'est-à-dire, dans le but de consolider le parti au pouvoir (1). Que l'on fît un usage semblable des nominations à la même époque, en Angleterre, c'est ce dont témoignent les rapports et les procès-verbaux d'enquêtes déposés au Parlement en 1855, 1860 et 1873, après qu'un nouveau système eut commencé à remplacer celui-là (2). C'était sans doute un excellent moyen de se procurer des services politiques et lord John Russel, en 1819, reconnaît l'apparente impossibilité de renverser les conservateurs dont le patronage s'étend depuis si longtemps sur l'Eglise, la Justice, l'Armée, la Marine et les Colonies (3). L'appui des membres de la Chambre des Communes surtout était indispensable pour le ministère, et ils recevaient en échange des places pour ceux de leurs électeurs qui avaient exercé ou pouvaient exercer une influence lors des élections. C'est ainsi que la plus grande partie des nominations, et particulièrement les nominations aux fonctions locales, passèrent aux mains des membres du Parlement (4). Ce système entravait l'administration et il harcelait les ministres. Wellington,

(1) Parker, *Sir Robert Peel*, I, pp. 50, 161-162, 222, 269. A cette époque le sous-secrétaire permanent en Irlande prenait une part active aux luttes politiques, puisque nous voyons que Peel lui écrit d'user de toute son influence pour décider les députés irlandais à soutenir le gouvernement dans la question des catholiques. *Ibid.*, p. 73.

(2) Dorman B. Eaton, *Civil Service in Great Britain*. Encore que pas toujours exacte, c'est la meilleure et même la seule histoire du système du patronage et de son remplacement graduel par le système des nominations au concours.

(3) *Recollections and Suggestions*, p. 33.

(4) Sir Thomas Erskine May, bien qu'écrivant à l'époque de l'abandon du système, semblait le regarder comme essentiel au gouvernement de parti. En parlant de l'effet produit par la réforme électorale sur l'état des partis, il dit : « Mais à travers tous ces changements, le patronage est demeuré le grand ressort dans l'organisation des partis ». *Const. Hist. of England* (1re édit. améric.), II, p. 99.

écrivant en 1829, se servait d'expressions qu'on aurait pu appliquer plus tard à d'autres pays : « A mon avis, écrivait-il, tout le système de patronage du gouvernement est erroné. Certains députés se prétendent un droit à la disposition de tout ce qui devient vacant dans la ville ou le comté qu'ils représentent ; ils le considèrent tellement comme leur droit, qu'ils réclament le patronage, soit qu'ils aient l'habitude de soutenir le gouvernement en toutes circonstances, ou seulement de temps en temps, ou sans qu'on les prie, soit qu'ils le combattent entièrement ; en fait le seul problème à propos des nominations locales, c'est de savoir si on les mettra à la disposition de celui-ci ou de celui-là (1). »

*L'introduction des examens.* — Enfin une révulsion de sentiment se produisit. On établit dans quelques départements, de 1834 à 1841, des examens d'admission qui écartaient les candidats absolument incapables, et l'on introduisit même dans certains cas les examens au concours. Mais le grand mouvement vers un nouveau système de nomination date de 1853, et il vint de deux côtés différents. En cette même année, la charte de la Compagnie de l'Inde orientale fut renouvelée et le Parlement se montrait peu disposé à conserver le privilège dont les directeurs de la compagnie avaient joui auparavant, c'est-à-dire le droit de nommer aux places d'Haileybury, qui était l'école préparatoire pour l'administration civile de l'Inde. Le rapport d'une commission présidée par Macaulay conclut, l'année suivante, à la nomination aux emplois civils dans l'Inde d'après les résultats d'un concours libre et comportant un examen du genre scolaire. Le projet fut adopté sur le champ, Haileybury fut abandonné, et à part quelques changements de détail, le système d'examens recommandé par la Commission est demeuré en vigueur depuis cette époque (2).

(1) Parker, *Sir Robert Peel*, II, p. 140.

(2) Cf. Lowell and Stephens, *Colonial Civil Service*.

En 1853 également, sir Stafford Northcote et sir Charles Trevelyan, désignés par Gladstone pour faire une enquête sur le service civil en Angleterre, conclurent en faveur du système des nominations au concours libre. La nouvelle méthode rencontra beaucoup plus d'opposition dans le pays que dans l'Inde : aussi avança-t-elle bien plus lentement. Prévoyant des obstacles à la Chambre des Communes, le gouvernement de lord Palmerston résolut de procéder non par la voie législative, mais au moyen d'ordonnances administratives, en ne recourant au Parlement que pour les crédits nécessaires. Il prit donc une ordonnance en Conseil, du 21 mai 1855 (1), instituant un collège de trois Commissaires du service civil (2), chargés d'examiner tous les candidats pour les postes inférieurs des divers départements de l'administration civile. La réforme ne fut pas tout d'abord très radicale, car le patronage politique ne fut pas supprimé, et les examens, — qui n'étaient pas nécessairement un concours, — devaient être arrangés d'accord avec les désirs des chefs des différents ministères. La réforme ne pouvait donc progresser que pour autant que les ministres placés à la tête des divers départements de l'état seraient convaincus de sa valeur; mais à partir de ce moment la nouvelle méthode grandit sans cesse en faveur auprès des hauts fonctionnaires de l'administration, auprès du Parlement et auprès du public. Une loi de 1859 (3) décida que (sauf pour les nominations faites directement par la Couronne et pour les places qui exigeaient des aptitudes professionnelles ou d'autres qualités particulières), aucune personne nommée à l'avenir ne serait considérée, au point de vue de la pension, comme ayant fait carrière dans l'administration civile à moins qu'elle n'y soit entrée munie d'un certificat des Commissaires du service civil. En 1860, le

(1) *Com. Papers*, 1854-1855, XLI, 369.

(2) Ce nombre fut plus tard réduit à deux.

(3) 22 *Vic.*, c. 26, §§ 4, 17.

rapport d'un comité parlementaire conclut à la substitution d'un concours limité au lieu des simples examens d'admission, en ajoutant qu'un concours libre, qui supprimerait entièrement le privilège de la présentation, serait encore le meilleur des trois systèmes (1). Le comité cependant ne croyait pas que l'heure fût venue d'accomplir cette dernière réforme, et le principe général du concours libre ne fut établi que le 4 juin 1870.

*Le concours libre.* — Une ordonnance en Conseil de cette date (2), qui forme encore aujourd'hui la base du système d'examens, dispose que (sauf pour les fonctions dont le titulaire est nommé directement par la Couronne, pour les places conférées à l'avancement, et pour les charges qui exigent des aptitudes professionnelles ou d'autres qualités particulières, et pour lesquelles l'administration peut dispenser de l'examen en tout ou en partie), personne ne peut être employé dans aucun département du service civil avant d'avoir passé un examen devant les Commissaires du service civil et d'avoir reçu d'eux un certificat d'admissibilité au stage (3). L'ordonnance dispose encore que les fonctions reprises dans la cédule A,

(1) *Com. Papers*, 1860, IX, 1.

(2) *Ibid.*, 1870, XIX, 1, p. 7.

(3) §§ 2, 7 et cédule B. Cf. les ordonnances en Conseil du 19 août 1871, § 1 et du 15 septembre 1902. L'ordonnance de 1870 exige le certificat d'admissibilité des Commissaires du service civil comme condition d'emploi dans « toute situation ou place pour tout département du service civil » sauf les exceptions spéciales aux dispositions de l'ordonnance même. Les exceptions étaient énumérées dans la cédule B : ce sont celles qui figurent entre parenthèses au texte. L'ordonnance visait donc à l'origine toutes les autres fonctions quelconques ; mais en vertu du § 8, les autorités supérieures de chaque département pouvaient, d'accord avec la Trésorerie, allonger ou raccourcir les listes des cédules énumérant les fonctions ; il a été fait usage de cette faculté pour ajouter à la cédule B et exempter ainsi de tout examen une série d'emplois presqu'exclusivement manuels, tels que messagers, concierges, boute-feu, etc. Les ordonnances en Conseil et les minutes de la Trésorerie relatives au service civil se trouvent à la fin de l'annuaire du service civil.

annexée à l'ordonnance, doivent être conférées au concours libre. Cette liste a été allongée de temps en temps, au point qu'elle couvre la plus grande partie des fonctions qui n'exigent pas d'aptitudes spéciales, qui ne sont pas d'une nature confidentielle, ou qui n'appartiennent pas à une catégorie d'emplois inférieurs et manuels, comme les huissiers, les messagers, les ouvriers, etc. (1).

*Epreuve de capacité plutôt que d'aptitude.* — Depuis la généralisation du concours libre par l'ordonnance en Conseil de 1870, deux tendances se sont manifestées qui ne sont pas sans avoir quelque rapport entre elles. La première est une tendance à la simplification par le groupement des places dont les fonctions se ressemblent, de manière à diminuer la quantité des examens séparés pour les différentes places (2). La seconde est une tendance à examiner les candidats de manière à constater leur capacité générale et leurs talents, c'est-à-dire leur capacité de se rendre utiles dans les places qu'on leur réserve, plutôt que les connaissances tech-

(1) La cédule A portait originairement une liste non pas de fonctions, mais de départements, en sorte que le système du concours libre s'appliquait à toutes les fonctions (sauf les exceptions spéciales) dans certains départements et à aucune de ces fonctions dans d'autres. Cette classification peu rationnelle se retrouve constamment dans l'histoire des examens du service civil, mais en ce qui regarde les concours libres elle a été corrigée grâce à la faculté réservée de modifier la cédule A. On a ajouté à la cédule des places de commis et d'autres dans des départements qui n'y étaient pas compris auparavant, mais on en a retiré de nombreuses catégories d'emplois. Ce sont pour la plupart des occupations manuelles d'huissier, messagers, concierges, contremaîtres, artisans, ouvriers, matrones et domestiques. Certaines de ces fonctions, comme nous l'avons expliqué dans la note précédente, sont complètement dispensées d'examen, et pour les autres, les candidats sont nommés à condition de subir un examen d'admission ou un concours limité. Nous examinerons dans une autre partie de ce chapitre les règlements sur l'examen pour les catégories les plus importantes de ces fonctions.

(2) Cf. 45e rapport des Commissaires du service civil, *Com. Papers*, 1901, XVIII, 129, pp. 83-87.

niques qu'ils possèdent (1). Cette distinction marque une différence importante entre le système d'examens pour le service civil, tel qu'il existe aux Etats-Unis, et la forme que le système a prise en Angleterre. Aux Etats-Unis, l'on s'attache presque uniquement à rechercher l'aptitude immédiate des candidats pour la besogne que l'on attend d'eux ; en Angleterre, la plupart du temps, on s'occupe de mesurer quelle sera leur capacité de travail après qu'ils auront appris leur métier. La différence provient, en partie, de ce qu'en Amérique les examens se sont greffés sur la coutume des dépouilles et de la rotation des offices, tandis qu'en Angleterre la permanence des charges était déjà la règle ; en partie, aussi, de ce fait qu'en Amérique le système s'applique principalement à des fonctions qui demandent un travail routinier de bureau, tandis qu'en Angleterre il s'applique également à des situations qui comportent immédiatement, ou du moins dans l'avenir, l'exercice d'une bien plus grande part de jugement et de responsabilité.

Or, il est clair que si des hommes sont choisis dès leur jeunesse pour une carrière où ils passeront leur vie, et spécialement si cette carrière comporte des fonctions d'administrateur responsable, la connaissance des détails de la besogne à accomplir et l'aptitude actuelle pour la position sont de bien moindre conséquence que la bonne instruction, la vivacité d'intelligence et la capacité de développement. Partant de ce raisonnement, la commission de Macaulay sur le service civil de l'Inde formula deux principes : premièrement, que les jeunes gens admis au service devaient posséder la meilleure éducation générale que l'Angleterre pouvait donner ; secondement, que des jeunes hommes ambitieux ne devaient pas être encouragés à perdre leur temps dans des études spéciales qui leur seraient inutiles s'ils ne réussissaient pas au concours. La commission insista donc pour que les examens fussent étroitement appropriés aux études poursuivies dans les

(1) Cf. *Ibid.*, pp. LXXIII à LXXV.

Universités anglaises. Ce projet fut adopté, et bien qu'à une époque l'âge d'admission, et par conséquent aussi le niveau, furent abaissés, ils furent relevés dans la suite. Le même principe s'applique maintenant pour les grades supérieurs de l'administration métropolitaine. Pour les grades inférieurs de ce service, ne comprenant que des fonctions de commis, qui demandent moins de jugement et imposent moins de responsabilité, on avait l'habitude autrefois de faire de l'examen plutôt une épreuve de préparation immédiate aux devoirs de la fonction ; mais, comme nous le verrons, on en est revenu récemment aux idées de Macaulay, en les appliquant toutefois, comme il est naturel, d'une manière appropriée à un degré inférieur d'éducation.

*Les différents grades dans le service civil.* — Les fonctionnaires permanents d'un département normal sont le sous-secrétaire permanent au sommet de la hiérarchie et un ou plusieurs sous-secrétaires adjoints et chefs de division. Ces fonctions ne sont pas soumises à un examen selon l'ordonnance de 1870, soit parce qu'on les confère à l'avancement, soit parce qu'elles exigent des aptitudes particulières (1). En fait, les places de cette espèce ne sont pas toujours conférées à l'avancement, car on choisit parfois pour les remplir des personnes complètement étrangères à l'administration. Au grade suivant se trouvent les clercs principaux, qui se recrutent tous par l'avancement des clercs de première classe ; ceux-ci forment donc le rang le plus élevé des fonctionnaires qui entrent dans les cadres par un concours. Après eux

(1) Ordonnance en Conseil du 4 juin 1870, § 7 et cédule B. — La commission Playfair fit observer à propos de ces fonctions que, pour avoir droit à une pension de retraite, les titulaires doivent avoir été nommés avec un certificat des Commissaires du service civil, ou bien doivent, aux termes de la section 4 de la loi de 1859 sur les retraites, avoir été exemptés de la règle par la Trésorerie à raison des aptitudes particulières exigées par leur fonction. La commission constata qu'en fait l'examen généralement n'était pas requis. *Com. Papers*, 1875, XXIII. 1, p. 6.

viennent ceux qui s'appellent aujourd'hui proprement les clercs de deuxième classe, bien que le nom de cette catégorie de fonctionnaires ait changé si souvent qu'on trouve d'étranges variations de nomenclature d'un département à l'autre. Plus bas encore se rencontrent les clercs-adjoints (classe des copistes, *abstractors*) et enfin les tout jeunes commis (*boy-clerks*).

*Leur origine.* — La séparation nette et précise des clercs en deux classes, avec des examens distincts pour chacune, n'a pas existé dès l'origine. Les examens de la première ordonnance, en 1855, n'étaient exigés que pour une « place de jeune employé dans un département, » et ils n'étaient pas les mêmes dans tous les ministères. C'étaient d'ailleurs des examens élémentaires (1), évidemment organisés bien plus pour écarter les incapables que pour éprouver la supériorité des candidats ; car il ne faut pas oublier que le très petit nombre seulement de ces examens était au concours, et celui-ci même, limité (2). Cependant quand l'ordonnance de 1870 étendit les examens d'admission à toutes les fonctions administratives, sauf les exceptions spéciales ou les promotions, et institua le principe du concours libre, la nécessité s'imposa de faire une distinction entre les postes supérieurs, qui comportent des pouvoirs discrétionnaires et qui exigent une haute éducation, et les postes inférieurs dont les fonctions se bornent à un travail de bureau ; il fallait, en d'autres termes, distinguer l'administrateur du commis. La distinction fut établie par les Commissaires déjà dans leur premier règlement pour l'application de l'ordonnance

(1) Ils comprenaient la lecture, l'écriture, l'arithmétique, souvent une dictée, la rédaction d'une note (*précis*), la géographie, l'histoire d'Angleterre, le latin, le français, quelquefois la tenue des livres, et à l'occasion quelque chose de plus. — 3e Rapport des Commissaires du service civil, *Com. Papers*, 1857-1858, XXV, 1, app. B.

(2) Rapport du Comité sur les nominations au service civil, *Com. Papers*, 1860, IX, 1, pp. 7-8.

de 1870 (1) : les deux classes sont recrutées séparément par des examens d'un caractère différent, dont le premier est approprié aux gradués universitaires, tandis que le second est mis au niveau des jeunes gens du monde commercial. A l'origine, la ligne de démarcation fut tracée un peu au hasard, sans que l'on prît suffisamment en considération la véritable nature du travail à fournir; aussi dut-on la remanier plusieurs fois avant de lui donner sa forme actuelle (2).

(1) 16e Rapport des Commissaires du service civil ; *Com. Papers*, 1871, XVII, I, app. 1.

(2) En 1873, un Comité des dépenses du service civil proposa d'abolir complètement la distinction et de ne plus avoir qu'un seul examen d'admission pour chaque département, de manière à placer tous les employés sur un pied d'égalité pour l'avancement ultérieur au mérite (3e Rapport, *Com. Papers*, 1873, VII, 415, p. 4). La proposition ne fut pas examinée. Deux ans après la commission Playfair (d'admission au service civil, *Com. Papers*, 1875, XXIII, 1) conclut au maintien de la distinction entre une classe supérieure, destinée aux fonctions responsables, et une classe inférieure, destinée à la besogne de routine. Seulement la commission critiqua la division adoptée en classes I et II, parce qu'il n'y avait aucun moyen d'avancer de la seconde à la première et parce que la distinction ne correspondait pas à la différence réelle dans la nature de la besogne : à telles enseignes qu'un travail mécanique se trouvait assigné à la première classe, et une besogne responsable, réservée à la seconde, tandis que dans certains départements tous les clercs appartenaient à une seule et même classe. La commission proposa qu'il y eût pour chaque département une division inférieure d'employés adultes et de petits commis ; que les employés de cette catégorie fissent carrière dans n'importe quel département où ils seraient nommés ou transférés ; et qu'après dix ans de services, ceux qui auraient fait preuve de capacités exceptionnelles pussent être promus à la division supérieure. Ces idées furent adoptées par l'ordonnance en Conseil du 12 février 1876. L'organisation du service civil en fut simplifiée et améliorée, mais elle demeurait encore imparfaite. Le rapport de la Commission sur les établissements civils, en 1888 (*Com. Papers*, 1888, XXVII, 1) constata que, en pratique, les fonctions des deux catégories chevauchaient et que, d'ailleurs, la ligne séparative avait été tracée trop bas. La Commission proposait également de remplacer le nom de division inférieure par celui de

*Postes exceptionnels.* — En dehors des grades réguliers des clercs qui se recrutent au concours libre, il y a diverses espèces d'inspecteurs, clercs et autres fonctionnaires spéciaux, qui sont nommés tantôt au concours libre, tantôt au concours limité, ou sur simple examen d'admission, et parfois même sans aucun examen. En fait, les départements fourmillent d'anomalies, dont les unes proviennent des exigences particulières du service, mais dont les autres n'ont pas de raison d'être apparente. Le lecteur trouvera sans doute la description des méthodes les plus ordinaires d'examen assez fastidieuse déjà, sans que nous nous égarions à la recherche des excentricités du système. Pour la facilité, nous considérerons d'abord les concours libres et ensuite les autres modes de nomination.

*Les emplois de première classe.* — Les postes du service civil permanent du plus haut grade accessibles au concours sont connus sous le nom d'emplois (*clerkships*) de première classe. On unifia, en 1895, les examens de ces fonctions et ceux du service civil de l'Inde ; l'année suivante, on y assimila ceux des Cadets d'Orient (1). De cette façon, un seul concours annuel ouvre la porte de ces trois carrières ; les candidats qui réussissent peuvent,

seconde division. C'est ce que fit l'ordonnance en Conseil du 21 mars 1890 ; elle institua une seconde division du service civil, avec un grade supérieur qui peut s'obtenir à l'avancement, et relégua tous les petits commis dans une division à part. Les règlements de la seconde division ont depuis été consolidés par une nouvelle ordonnance en Conseil du 29 novembre 1898, revisée par une autre encore du 15 septembre 1902. La première division, connue sous le nom de classe I du service civil, a été réglementée à nouveau par une ordonnance en Conseil du 15 août 1890, qui y a aussi institué un grade supérieur qui peut s'obtenir à l'avancement.

Il ne faut pas oublier que les nominations faites d'après les résultats du concours ne sont pas définitives dès l'abord ; elles sont « à l'essai » pendant une certaine période.

(1) On appelle ainsi les jeunes gens qui entrent dans le service civil des colonies d'Orient : Ceylan, Hong Kong, les Etats fédérés de Malaisie, etc.

dans l'ordre de leur succès à l'examen, choisir l'administration où ils désirent entrer. En dépit de l'infériorité du traitement, les premiers parmi les candidats choisissent d'ordinaire l'administration métropolitaine, à cause du charme de la vie en Europe ; pour autant que des vacances le permettent, ils sont placés dans le département ministériel de leur goût.

*Les examens d'entrée.* — Bien que les titulaires de ces places portent le nom de clercs, leur besogne n'est pas un simple travail de bureau, mais un travail d'administration, imposant même, dans les hauts grades, de lourdes responsabilités. Le but des Commissaires est donc de recruter des jeunes gens pourvus d'une solide éducation qui les prépare à fournir une longue et importante carrière administrative. C'est pourquoi l'on exige des candidats qu'ils aient entre vingt-deux et vingt-quatre ans et on les soumet à un examen qui, sans avoir de rapport direct avec leurs futures attributions, s'adapte exactement à leurs études universitaires. En fait, les sujets de concours en mathématiques et en sciences naturelles correspondent aux conditions des grades supérieurs (*honour degrees*) de Cambridge, et ceux des concours sur les branches littéraires et les autres correspondent aux mêmes conditions d'Oxford ; c'est ce qui fait que le plus grand nombre des candidats qui réussissent sont sortis de l'une ou de l'autre de ces grandes Universités (1). La liste des sujets de concours est naturellement très variée et chaque candidat peut en présenter autant qu'il veut ; seulement grâce à un ingénieux système de poin-

(1) Sur 514 candidats qui ont réussi, de 1896 à 1900 inclusivement, aux examens pour les postes de la classe I, pour ceux de l'Inde et de l'Orient, 262 avaient étudié à Oxford, 148 à Cambridge, 83 dans d'autres universités du Royaume-Uni, 7 dans des universités des colonies et de l'Inde, et 14 dans aucune université (45e rapport des Commissaires du service civil, *Com. Papers*, 1901, XVIII, 129, pp. 79 à 82). La proportion des élèves de Cambridge et d'Oxford dans les fonctions de la classe I serait encore plus élevée. Les derniers rapports de la Commission du service civil attestent que ces proportions n'ont pas beaucoup varié.

tage, la connaissance approfondie d'un petit nombre de branches procure un total de points supérieur à la connaissance superficielle d'un grand nombre (1). Les questions sont préparées et les compositions sont appréciées par des savants réputés, par des professeurs d'université et d'autres, choisis dans ce but. Il suffit d'examiner la liste des questions pour se convaincre de la difficulté des épreuves. D'ailleurs, le nombre des candidats, toujours deux ou trois fois plus considérable que le nombre total des places disponibles, assure la rigueur du concours ; il en résulte que ceux qui emportent les nominations sont des hommes instruits et d'une intelligence vigoureuse. Ils appartiennent à la catégorie de ceux qui forment le noyau des carrières libérales, car beaucoup d'entre eux ne choisissent l'administration que parce que leur fortune ne leur permet pas d'attendre jusqu'à l'arrivée du succès dans les autres carrières. Ils forment un personnel excellent au point de vue administratif, bien que le moment ne soit pas encore venu de juger s'ils fourniront le meilleur choix pour les postes de sous-secrétaires permanents et d'autres fonctionnaires supérieurs placés à la tête des différents services. Il n'y en a pas encore beaucoup qui aient atteint les plus hauts grades, mais il ne faut pas oublier que ces fonctionnaires commencent seulement à arriver à l'âge qui convient pour les emplois supérieurs.

*L'effet social des examens.* — A l'époque où le gouvernement étudiait l'institution d'examens au concours, en 1854, on ne manqua pas d'exprimer la crainte que le système n'eût pour résultat d'écarter l'aristocratie de la carrière administrative, pour l'y remplacer par une classe sociale inférieure (2). Ce n'était pas l'avis de Glastone. Au contraire, il croyait que le système réserverait en

(1) L'explication détaillée de la méthode suivie dans les examens et de ses résultats se trouve dans LOWELL AND STEPHENS, *Colonial Civil Service.*

(2) MORLEY, *Life of Gladstone*, I, p. 511.

quelque sorte les hauts grades du service civil aux membres de la classe qui possède la plus haute éducation (1) Et en cela il se montra meilleur prophète que ses adversaires. Nous l'avons vu, le très grand nombre des candidats qui emportent au concours les emplois de la classe I sortent de Cambridge ou d'Oxford : or, les jeunes gens qui fréquentent ces universités appartiennent encore, pour la plupart, aux classes supérieures, à l'aristocratie, à la *gentry*, aux familles du clergé, du barreau, du monde médical, ou des grands marchands qui ont fait ou qui comptent bien faire leur chemin vers les couches élevées de la société. Les jeunes gens d'origine modeste ne fréquentent, en général, que des collèges de province. Les Commissaires du service civil ont indiqué dans quelques-uns de leurs rapports annuels la profession des pères des candidats qui ont réussi au concours : la liste qui se rapporte à l'examen de la classe I et du service civil de l'Inde ne comprend pas de membres de la pairie et on y trouve quelques représentants du commerce moyen (*tradesmen*), mais au total elle se compose de personnes appartenant à la classe supérieure et au degré supérieur de la classe moyenne. C'est ainsi que les examens au concours, au lieu de tendre à l'abaissement du niveau en ouvrant la carrière administrative à une foule de jeunes gens biens doués, mais sans éducation, ont, au contraire, renforcé l'influence des classes supérieures sur le gouvernement, en réservant les places les plus importantes à des hommes formés dans les anciennes et aristocratiques institutions d'enseignement. On peut remarquer à ce propos que les plus hauts emplois du service civil sont souvent occupés par des personnages

(1) Il écrivait, dans une lettre à lord John Russell : « Il ne faut pas perdre de vue que le trait essentiel du projet en discussion est une division du travail en besogne de routine et besogne d'intelligence, partout où cela peut se faire ; cette séparation ouvrira à la classe supérieurement instruite une carrière et mettra à sa disposition toutes les plus hautes places du service civil dans des conditions plus favorables que jamais ». *Ibid.*, p. 649.

de sang noble et qu'il est arrivé parfois que le sous-secrétaire permanent eût une situation sociale supérieure à celle de son chef politique. Sir Robert Herbert et sir Courtenay Boyle, par exemple, qui furent, il n'y a pas longtemps, les chefs permanents du ministère des Colonies et du ministère du Commerce, descendaient de vieilles familles d'Angleterre et d'Irlande ; le dernier eut, à un moment donné, pour chef politique M. Mundella, qui avait débuté dans la vie comme saute-ruisseau chez un imprimeur (1).

*Les emplois de seconde classe.* — Au-dessous des emplois de la classe I se trouve un nombreux personnel chargé principalement d'un travail de bureau. On l'appelle les clercs de la seconde division ; ils sont recrutés au concours libre. Le degré d'instruction exigé pour l'examen est naturellement beaucoup moins élevé que pour la première classe, et les candidats sont par conséquent plus jeunes : le concours est limité aux jeunes gens de dix-sept à vingt ans (2).

*Nature des examens.* — La besogne des clercs de la seconde division étant en général semblable à celle des commis dans une maison de commerce, on commença par organiser l'examen dans la pensée que les candidats auraient reçu une formation commerciale et on en fit une épreuve de leur aptitude immédiate à ce genre de travail. Indépendamment des sujets élémentaires et généraux comme l'écriture, la composition anglaise, l'arithmétique, la géographie et l'histoire d'Angleterre, l'examen comprenait encore la copie, le répertoire (*indexing*), le dépouillement des statistiques (*digesting returns*) et la tenue des livres. De pareilles épreuves pouvaient suffire à l'époque où les nominations se faisaient sur présentations

(1) Sur les origines de Mundella, voir DAVIDSON, *Eminent English Liberals*, ch. XII et HINTON, *English Radical Leaders*. ch. VIII.

(2) De même que dans d'autres cas semblables, la limite supérieure est reculée quelque peu en faveur des candidats qui ont passé par le service militaire ou par un autre service public.

et où l'objet de l'examen était simplement d'éliminer les individus incapables de bien remplir ces fonctions ; mais elles demeurèrent en usage longtemps après que le système du concours libre eut changé la face des choses en provoquant une affluence de jeunes gens à peu près complètement dépourvus de véritable formation commerciale. En 1896, l'Association des Principaux d'école fit remarquer dans un mémorandum le mauvais effet que cela produisait sur l'éducation en général. Elle montra comment, dans le but d'améliorer leurs chances de succès, les jeunes garçons étaient prématurément retirés des écoles et confiés à des répétiteurs qui leur donnaient « un haut vernis de connaissances utiles, mais d'un ordre assez inférieur » ; l'association demandait que l'examen fût mis plus en rapport avec le programme d'études des écoles. C'est ce que l'on fit, sans abandonner complètement les anciennes méthodes, en ajoutant à l'examen une série de sujets facultatifs, de manière à permettre aux candidats de ne présenter que les branches généralement enseignées dans les établissements d'enseignement moyen (1). Il n'est pas douteux qu'à l'avenir cette méthode fera de la régularité du travail à l'école la meilleure chance de succès au concours et qu'ainsi, d'accord avec le principe de Macaulay, le choix sera fondé sur l'éducation générale plutôt que sur des connaissances professionnelles.

Au contraire des candidats de la première classe, les employés de la seconde division sortent, pour la plupart,

(1) 45e Rapport des Commissaires du service civil, *Com. Papers*, 1901, XVIII, 129, pp. 73-74. D'après les règlements actuels, les branches obligatoires sont l'écriture (avec la copie), l'arithmétique et la composition anglaise ; les huit branches facultatives comprennent : le *précis* (avec le répertoire et le classement des statistiques), la tenue des livres et la sténographie, la géographie et l'histoire d'Angleterre, le latin, le français, l'allemand, les mathématiques élémentaires (géométrie plane et algèbre), la chimie et la physique. On ne peut en présenter que quatre au choix, y compris deux des trois langues facultatives.

de la classe moyenne et du degré inférieur de cette classe, qui n'ont fréquenté que des écoles moyennes (*grammar schools*) ou d'autres institutions du même genre. Bien qu'ils forment un personnel distinct, recruté d'après un examen différent et destiné à une besogne d'un caractère inférieur, ils ne sont cependant pas complètement exclus des grades plus élevés. Après huit ans de fonctions ils peuvent, dans des cas exceptionnels, être promus à un emploi de première classe, et cela se fait parfois. Seulement, le nombre des nominations de clerc de seconde classe est d'environ trois cents par année et celui des promotions à la première classe, de quatre en moyenne ; la chance d'arriver au grade supérieur est donc très faible (1).

*Les clercs-adjoints.* — Depuis quelques années, on a institué un nouveau grade, celui des clercs-adjoints (classe des copistes, *abstractors*) recrutés actuellement au concours parmi les petits commis (*boy-clerks*). Leur besogne consiste principalement à copier; mais un clerc-adjoint peut, grâce à des mérites spéciaux, être promu à la seconde division sans prendre part au concours de cette catégorie (2).

*Les petits commis.* — Le rang inférieur des employés recrutés en commun pour une série de départements est formé par les petits commis (*boy-clerks*)(3). Ils appartiennent en général à la même catégorie sociale que les clercs

(1) Au cours des treize années de 1886 à 1898 inclusivement, il y eut 147 nominations de première classe au concours, 34 par promotion de la seconde division (ou de la classe correspondante qui la précéda) et 8 venant d'autres sources (virtuellement par transfert d'autres services). Pendant la même période, 123 clercs de la seconde division furent promus à d'autres places comportant une augmentation de traitement. *Com. Papers*, 1899, LXXVII, 751. Il semblerait, d'après les derniers rapports des Commissaires du service civil, que la proportion des promotions à la première classe n'augmente pas.

(2) Ordonnance en Conseil du 29 novembra 1898, § 15.

(3) Ou par de jeunes copistes. Ils formaient auparavant deux classes, mais on les a réunies.

de la seconde division, et leur examen au concours, quoique plus élémentaire, est du même genre (1) ; la limite d'âge est fixée entre quinze et dix-sept ans. Leur emploi est essentiellement temporaire, et en fait on ne les garde pas au-delà de leurs vingt ans ; mais leur position est un pas vers un avancement ultérieur, car les petits commis sont seuls admis au concours pour les places de clercs-adjoints, et s'ils se présentent à l'examen pour la seconde division, le service qu'ils ont déjà fourni est coté au nombre des points qu'ils peuvent obtenir. L'examen de petits commis est cependant l'un des rares concours pour une grande quantité d'emplois où le nombre des candidats demeure insuffisant.

*Les autres examens au concours.* — Indépendamment des concours libres pour les grades ordinaires d'emploi, il y en a beaucoup d'autres pour des classes spéciales de fonctionnaires dans les divers départements. Certaines de ces places n'exigent pas d'aptitudes particulières et il n'y a pas de bonne raison d'organiser une série d'examens différant fort peu les uns des autres ; néanmoins, certains départements tiennent à leur système propre, et le ministère des Postes tient même à en conserver plusieurs. Tout cela se simplifie peu à peu, grâce à l'adoption d'un examen unique pour une série de services distincts, celui de la seconde division, par exemple, étant employé pour le recrutement des employés des douanes (2). On pourrait peut-être combiner l'examen de la seconde division avec celui des commis des douanes et du revenu intérieur, tout comme on a déjà combiné ceux des emplois de la première classe, du service civil de l'Inde et des Cadets d'Orient : ce sera certainement la tendance de l'avenir. Cette critique ne s'applique naturellement pas à tous les examens. Il en est qui exigent des degrés

(1) La nature de l'examen fut modifiée à la même époque et pour la même raison que l'examen des clercs de la seconde division.

(2) 45e Rapport des Commissaires du service civil, *Com. Papers*, 1901, XVIII, 129, p. 83-87.

d'instruction très différents ; pour d'autres, comme pour les épreuves de dessinateur, de clerc judiciaire, et bien d'autres encore, une préparation professionnelle ou technique est évidemment nécessaire; puis, il y a des emplois réservés aux femmes. Chacun de ces examens est régi par des règlements prescrivant l'âge des candidats, le droit à acquitter, les matières de l'interrogatoire ; mais il est clair que l'objet de notre étude n'exige pas que nous entrions dans tous ces détails (1).

*Le concours limité.* — Dans la plupart des départements on trouve aussi des emplois du service civil permanent qui ne sont pas attribués au concours, parce que l'expérience et les capacités qu'ils réclament ne sont pas telles qu'on puisse les apprécier, tout au moins d'une manière complète, par un examen ; dans ce cas, l'examen peut-être supprimé en tout ou en partie, d'après la clause VII de l'ordonnance en Conseil de 1870. Il y a d'autres situations auxquelles le concours libre est inapplicable. parce que les places à conférer ne sont pas assez nombreuses ou pas assez séduisantes pour attirer des concurrents en masse; ou bien parce que la besogne est, de sa nature, délicate et confidentielle et ne peut être confiée qu'à des personnes dont le caractère est bien connu : tels les emplois supérieurs du ministère des Affaires étrangères, les postes d'attachés de légation et des inspecteurs de diverses espèces. Dans ce cas, il est d'usage de procéder à un concours limité entre des candidats spécialement choisis (2). Un concours même limité contribue à relever le niveau, mais il faut se rappeler que, pour être admis au concours dans ce cas, il est indispensable de mettre en œuvre quelqu'influence directe ou indirecte ; en fait, cependant, il ne paraît pas que l'on abuse du droit de présentation dans un but politique.

*Les nominations sur simple examen d'admission.* —

(1) *Ibid.*, 129, pp. 83 87.

(2) Le Comité des établissements civils affirme que cette méthode est une nécessité pour le ministère des Affaires étrangères. *Com. Papers*, 1890, XXVIII, 1, p. 9.

Il y a des situations pour lesquelles il n'est point ouvert de concours, mais dont les titulaires sont désignés sous réserve d'un examen qui mettra leurs capacités à l'épreuve. Certaines de ces places pourraient fort bien être mises au concours ; il existe d'ailleurs de singulières anomalies dans plusieurs branches du service civil : la plus étrange, c'est que les fonctionnaires du département de l'Education sont presque invariablement nommés sans aucun examen, et cela non seulement pour les inspecteurs, dont les fonctions réclament des aptitudes spéciales. mais encore pour les simples commis expéditionnaires Il y a cependant des positions dans le service civil qui exigent des connaissances techniques ou une expérience telles qu'on peut difficilement organiser un concours. Il paraît que c'est le cas même pour certaines occupations manuelles. Ainsi, par exemple, dans les arsenaux de la marine royale, les apprentis sont recrutés au concours, mais les artisans sont nommés à condition de satisfaire à un examen portant exclusivement sur leur habileté de métier, tandis que les chefs d'équipe sont choisis d'après un concours limité portant sur quelque chose de plus que cet examen. Les percepteurs des postes en province forment une classe à part. Il n'y a pas encore longtemps, ils ne devaient leurs places qu'à l'influence politique ; car pendant des années après que les membres du Parlement eurent perdu toute l'influence sur les autres nominations, ils conservèrent, bien entendu à condition d'appartenir à la majorité parlementaire, le droit de pourvoir aux vacances qui survenaient dans le personnel des postes de leur circonscription électorale. Le dernier vestige de ce patronage politique fut aboli en 1896, et actuellement les percepteurs des postes sont nommés à la recommandation des inspecteurs des districts postaux (1).

(1) COURTNEY, *The Working Constitution*, pp. 149-150. Le député de l'endroit est cependant encore consulté fréquemment, mais plutôt à cause de sa connaissance de la situation locale que pour des raisons d'influence politique.

*Nominations sans examen.* — Il y a enfin les nominations qui sont faites sans examen d'aucune espèce, soit parce que la clause VII de l'ordonnance en Conseil de 1870 prévoit la dispense, soit parce qu'il s'agit d'une place entièrement soustraite à l'application de l'ordonnance. Ces situations se trouvent surtout au premier ou au dernier échelon de la hiérarchie administrative : en haut, les fonctions de responsabilité ; en bas, les emplois de messagers (1), de concierges et de domestiques.

*L'avancement.* — Non seulement l'influence politique a presque complètement cessé d'agir sur les nominations, mais encore elle a disparu, ou peu s'en faut, en matière d'avancement. La lutte sur ce point s'engagea dès 1847 et le gouvernement fut assez énergique pour déclarer qu'une tentative de recourir à l'influence politique serait considérée comme un délit de la part du fonctionnaire ; les minutes adoptées par la Trésorerie en 1867, et par l'Amirauté deux ans plus tard affirment, dans un langage ferme et piquant, que la tentative faite par un fonctionnaire public d'obtenir pour sa demande d'avancement l'appui des membres du Parlement ou de tout autre personnage influent « sera considérée... comme un aveu de la part de ce fonctionnaire de mérites insuffisants dans son cas (2) ». Ces mesures semblent avoir produit l'effet qu'on en attendait (3).

*Pourquoi il fut aisé de débarrasser l'administration de l'influence politique.* — Pour comprendre la facilité relative avec laquelle l'Angleterre put se débarrasser, en cent ans, de la funeste influence du patronage politique sur les nominations administratives, encore dominante chez elle pendant le XVIIIe siècle, alors que chez d'autres

(1) Ceux-ci subissent souvent un examen sur « les trois *R* » : *Reading*, *Writing*, *Rithmetic*, lecture-écriture-calcul.

(2) *Com. Papers*, 1883, XXXVIII, 543.

(3) 3e Rapport du Comité sur les dépenses du service civil, *Com. Papers*, 1873, VII, 415 quest. 4270-4272, 4727, 4762, 4764. A un moment, il y eut quelques difficultés à propos des révocations. *Ibid.*, quest. 4271-4272.

nations, c'est depuis la même époque que cette influence a grandi en force et a pris des racines profondes — et pour expliquer ce contraste — il faut tenir compte d'une caractéristique frappante de la vie publique de l'Angleterre contemporaine, et qui résulte de l'évolution du régime parlementaire. Pour des raisons que nous examinerons plus tard, un membre de la majorité à la Chambre des Communes vote pour le gouvernement avec une constance singulière ; et, si l'on compare la situation en Angleterre à ce qui se passe dans la plupart des pays possédant un gouvernement populaire, il semble que la politique se concentre avec une intensité extraordinaire sur les questions d'intérêt public. La Chambre est constamment engagée dans des luttes entre les deux premiers bancs, celui du gouvernement et celui de l'opposition, que suivent les rangs serrés de leurs partisans ; et les batailles se livrent sur des affaires publiques. Les questions d'intérêt privé, personnel ou local, ne retiennent qu'une petite part de l'attention d'un député anglais. Il est au premier chef le représentant d'un parti national, élu pour soutenir ou pour combattre le ministère, bien plus qu'il n'est le délégué d'un district, chargé de favoriser les intérêts de ses commettants et de faire aboutir les réclamations d'électeurs influents. On raconte que dans un pays étranger un député, accusé de n'avoir pas pris part à plusieurs votes importants, se disculpa triomphalement en faisant valoir qu'il avait procuré plus de faveurs à sa circonscription qu'aucun autre représentant : cette défense ne serait pas admise en Angleterre. Il s'ensuit que le ministère n'est pas obligé de s'assurer l'appui de personne au Parlement ou aux élections en faisant appel à la reconnaissance personnelle. Il peut demeurer sourd aux sollicitations de patronage et n'affronter que le jugement de sa politique nationale. Bref, l'énorme force des partis, au sens propre de groupes d'hommes unis pour une cause commune d'intérêt public, a permis au gouvernement de faire ce qu'il n'aurait pas pu faire aussi aisément si les partis avaient eu besoin de soutiens

artificiels. La situation politique qui a contribué à renforcer le gouvernement dans ce but n'est pas en soi un bien sans mélange. Elle produit des inconvénients que nous signalerons plus loin ; cependant, il faut dire à sa louange qu'elle a purifié l'administration.

Au début les ministres redoutèrent que le Parlement ne se montrât hostile à la réforme. Mais ce n'est pas tout plaisir que d'employer son influence à procurer des faveurs aux autres, surtout quand les solliciteurs qui doivent être déçus dépassent en nombre ceux qui obtiendront satisfaction. La réforme a délivré la Chambre des Communes de la pression des électeurs importuns, et toutes les mesures récentes dans cette voie ont obtenu l'approbation des députés eux mêmes.

*Les pensions.* — Grâce à l'élimination des intrigues politiques l'administration est devenue une carrière stable et dépourvue de risque. Mais les traitements ne sont pas élevés en raison des capacités qu'elle exige, et en règle générale ils débutent par un chiffre modeste, suivi d'une faible augmentation pour chaque année de service. Ils ne suffisent pas à la constitution d'une épargne en vue de la maladie ou de la vieillesse ; c'est pourquoi le progrès de la réforme fut accompagné d'un mouvement en faveur des pensions. Le droit en cette matière, malgré de fréquentes modifications, est encore basé sur la loi des retraites de 1859 qui accorde « aux personnes qui auront participé en qualité officielle au service de l'état dans l'administration civile » pendant dix ans et qui se retirent à l'âge de soixante ans, ou pour cause de maladie, une pension égale à dix soixantièmes de leur traitement final. Chaque année de fonctions en plus vaut pour un soixantième de plus, jusqu'au maximum de quarante soixantièmes. La loi prévoit aussi le cas d'incapacités provenant de l'exécution du service public, et des lois récentes ont autorisé l'octroi de gratifications en cas de mariage aux femmes employées dans l'administration : c'est apparemment, comme les autres gratifications, une obole accordée par commisération plutôt qu'en vue d'encourager le mariage.

# CHAPITRE VIII

## LES MINISTRES ET LE SERVICE CIVIL

*Besoin de capacités professionnelles à côté des capacités générales.* — Le développement des connaissances théoriques et pratiques, la complexité croissante des relations de la vie provoquent dans toutes les branches de l'activité humaine un besoin sans cesse grandissant d'hommes pourvus d'une formation spéciale; cela n'est pas moins vrai pour le gouvernement que pour toute autre organisation. De nos jours un travail quelconque poursuivi sans l'assistance des spécialistes ne peut qu'être plus ou moins incomplet dans ses résultats. Mais les spécialistes, d'autre part, si on les laisse agir seuls, sont exposés à fausser leur point de vue et à perdre contact plus ou moins avec le sens commun du reste de l'humanité. Ils sont enclins à exagérer l'importance des questions techniques en comparaison des autres, plus générales de leur nature, et cette tendance les conduit aux manies, ou, dans les organismes moins vigoureux, au formalisme et à la bureaucratie. C'est le vilain nom qui caractérise le développement funeste que ces maux ont pris dans certains gouvernements. Pour produire des résultats réellement bons et pour éviter d'un côté l'incapacité et de l'autre la bureaucratie, il faut donc que toute

administration combine, dans des proportions convenables, des professionnels avec des hommes du monde. Or, de toutes les traditions politiques d'Angleterre, la moins connue du public, et l'une de celles cependant qui mérite le plus qu'on s'y attache, est la tradition qu gouverne les rapports entre le professionnel et le *layman*, c'est-à-dire l'homme qui n'a pas reçu de formation spéciale.

*Le juge et le jury.* — L'administration de la justice fut la première partie du gouvernement anglais qui prit un haut degré de développement, et c'est en elle que nous voyons tout d'abord la collaboration des éléments professionnels avec ceux qui ne le sont pas, les *laïcs*. Ils se présentent sous la forme du juge et du jury ; c'est la forme sous laquelle ils ont travaillé ensemble depuis le Moyen-Age jusqu'à nos jours. Le juge, officier royal de haut rang, apporte la science professionnelle, tandis que l'influence laïque s'exerce au moyen d'un groupe de douze hommes d'ignorance moyenne, choisis au sort et pour la circonstance dans la communauté ; ce n'est sans doute pas la méthode habituelle d'opérer la combinaison, mais il est certain que leur contrôle réciproque a été salutaire.

*Le juge de paix et son greffier* (*clerk*). — Ce n'est cependant pas uniquement dans les cours supérieurs que le principe fut appliqué. Son fonctionnement, moins apparent à la surface, ne se retrouve pas moins clairement dans l'exercice de la petite juridiction par les juges de paix siégeant sans jury. Seulement ici le rapport réciproque des deux éléments fut renversé. Le juge de paix était la plupart du temps un propriétaire campagnard, peu versé dans le droit. Au début la commission de la paix comprenait un certain nombre de juristes dits « de *quorum* » parce que, en droit, les juges de paix ne pouvaient pas siéger à moins qu'un de ceux-là ne fut présent (1). Mais, avec le temps, on cessa de désigner

(1) Cf. Gneist, *Self Government in England*, 3e édit., pp. 196-197.

des juristes, tandis que les noms de presque tous les juges furent insérés dans l'article du *quorum* (1). Il arriva ainsi que l'autorité judiciaire appartint à un gentilhomme campagnard connaissant fort peu de chose du droit qu'il lui incombait d'appliquer. Seulement le juge représentait en fait dans son tribunal l'élément laïque et non pas l'élément professionnel ; les connaissances juridiques nécessaires étaient apportées par le greffier, qui était versé dans la science du droit, du moins pour ce qui regardait les fonctions des juges de paix, telles que les organisaient les lois et que les expliquaient les manuels publiés à cet usage. L'institution du greffier de paix pour le comté doit être fort ancienne, car il y est fait allusion dans un statut de Richard II, en 1388 (2). Mais les juges de paix les plus actifs ont eu l'habitude depuis toujours, peut-on dire, d'engager à côté du greffier officiel les services d'un greffier particulier qui les assiste quand ils doivent siéger seuls ; ce greffier est payé en partie par le juge lui-même et en partie par certains émoluments (3).

*La justice de paix dans la littérature.* — Les pouvoirs réels de ces fonctionnaires ont cependant bien plus d'importance que l'antiquité de leurs fonctions. Les allusions qu'on trouve dans la littérature témoignent et du degré et de la notoriété de l'influence que le greffier exerça longtemps sur le juge qui l'employait. Dès le commencement du XVIIe siècle, Fletcher dans *The Elder Brother* fait dire par Miramont à Brissac :

« Toi, monstrueux exemple de l'ignorance en fonctions !
Tu n'en sais pas plus que ce que ton greffier te souffle (4). »

(1) Blackstone, Liv. I, p. 351.

(2) 12 Ric. II, c. 10 (4). Cf. 32 Hen. VIII, c. 1.

(3) Gneist, *Self Government*, p. 212.

(4) Acte II, sc. I. Les personnages de la pièce portent des noms français, mais les mœurs et les expressions sont naturellement anglaises. Fletcher mourut en 1625. On trouve une allusion plus ancienne mais moins précise à l'influence du greffier dans *Eirenarcha or, Of the Office of the Justices of Peace*, publié, en 1581, par

Vers la fin de ce siècle, la même idée se trouve exprimée avec une singulière franchise dans un manuel sur *The Office of Clerk of the Peace* publié en 1682. Dans l'adresse « au lecteur » qui précède la seconde partie du volume, l'auteur explique l'objet de son livre. Après avoir dit des juges de paix que leur naissance jette un lustre sur leurs fonctions, il ajoute : « Mais comme certains de ces gentilshommes n'ont guère de connaissance de la pratique des cours ordinaires de justice, ils rencontrent fréquemment beaucoup de difficultés et de découragements en l'absence des dignes personnages qui leur sont adjoints pour leur science du droit. »

Si nous passons au XVIIIe siècle, nous rencontrons dans *Tom Jones* le cas du Squire Western et de son greffier, et plus loin dans le même roman, la scène de l'auberge d'Upton, où cet étonnant magistrat refuse de siéger parce qu'il n'a près de lui ni son livre ni son greffier. Le lecteur se souviendra probablement du juge Foxley et de son greffier dans *Redgauntlet*, et de la farce où Dickens met en scène à Ipswich le juge (M. Nupkins) qui après de longs chuchotements avec son greffier (M. Jinks) dit à M. Pickwick : « On m'a dénoncé sous serment votre intention de vous battre en duel et il paraît que votre complice et provocateur serait M. Tupman. C'est pourquoi... Eh ! M. Jinks? » — « Certainement, Monsieur » — « C'est pourquoi je vous somme tous deux de... je crois que c'est bien ainsi qu'il faut dire, Monsieur Jinks ? » — « Certainement, Monsieur. » — « De... de... quoi donc Monsieur Jinks? » dit le juge avec dépit. — « De trouver caution, Monsieur. » — C'est cela. C'est pourquoi je vous somme tous deux, —

WILLIAM LAMBARD (p. 468) : « Quoi qu'il en soit, je ne pense pas que, dans notre cas, cette fonction de punir d'amende soit ainsi particulière au greffier de paix, mais que les juges de paix eux-mêmes devraient y tenir l'œil en commun et avec soin... de peur qu'autrement il ne soit complètement au pouvoir du greffier de paix de sauver ou de tuer (comme quelqu'un l'a dit) le passereau qu'il tient prisonnier dans sa main ».

ainsi que j'allais le dire lorsque je fus interrompu par mon greffier, — de trouver caution. »

La satire est particulièrement vive, parce qu'en public le juge s'accorde toujours tout le mérite et qu'il prend le plus grand souci de ne pas laisser croire au monde qu'il se trouve sous la coupe de son greffier.

*L'association d'un supérieur non-professionnel avec un subordonné professionnel est une coutume anglaise.* — C'est Leslie Stephen, je pense, qui observe quelque part que le trait caractéristique du gouvernement anglais se trouve dans l'association d'un juge de paix qui est un gentleman avec un greffier qui connaît le droit ; et l'on retrouve assurément dans toute la structure du gouvernement anglais, depuis le banc des ministres jusque dans le conseil municipal, ce rapport entre le titulaire officiel d'une charge publique, jouissant des honneurs et assumant la responsabilité des fonctions, et un subordonné qui sans attirer l'attention, fournit les connaissances techniques et dirige dans une grande mesure la conduite de son chef. Il n'est peut-être pas tout à fait fantaisiste d'attribuer l'aisance avec laquelle ce principe s'est établi dans le gouvernement national au fait que les membres du Parlement, et avec eux les ministres, ont appartenu dans le passé principalement à la même classe que les juges de paix et ont transporté dans une sphère plus vaste les traditions du juge local.

*Influence des fonctionnaires permanents au ministère des Colonies.* — L'histoire du ministère des Colonies est un bon exemple de la grande étendue que le contrôle des fonctionnaires permanents avait prise sur le gouvernement du pays. Mon collègue le professeur Edward Channing m'a fait remarquer que les annales des colonies américaines révèlent à quel point le Comité du Commerce et des Plantations se trouvait dominé par Blathwayt qui en était le secrétaire. A travers toutes les secousses politiques de cette époque ce fonctionnaire conserva son poste sans interruption, depuis la dernière partie du règne de Charles II jusqu'à quelques années

après la révolution de 1688 ; c'était lui qu'il fallait persuader, et parfois même corrompre, lorsqu'une colonie devait obtenir quelque chose du gouvernement de la métropole.

Beaucoup plus tard on retrouve encore, et bien plus clairement, cette puissance, mais heureusement pas la même corruption, chez les fonctionnaires permanents du ministère des Colonies. En 1839, lord Durham dans son fameux « Rapport sur les Affaires de l'Amérique Britannique du Nord » se plaint que les changements répétés des chefs politiques du ministère des Colonies ont mis la direction effective des colonies aux mains « des membres permanents mais absolument irresponsables de ce ministère » ; et il cite un rapport rédigé l'année précédente par un Comité parlementaire de l'Assemblée du Haut Canada, pour montrer que les colons eux-mêmes y voyaient un grief (1). C'était également l'opinion du groupe des réformistes coloniaux d'Angleterre, dont lord Durham faisait partie. Gibbon Wakefield, dans *View of the Art of Colonization*, nous dit que « le sous-secrétaire permanent et les hauts fonctionnaires accomplissent la grande masse du travail ministériel, comme aussi ils disposent nécessairement de la plus grande partie de l'autorité législative et exécutive (2). Wakefield et son école désapprouvaient la politique coloniale de cette époque et détestaient cordialement les fonctionnaires permanents et leurs méthodes. « Notre système de gouvernement, ajoutait Wakefield, est une bureaucratie, que l'on a gâtée en la greffant sur des institutions libres » (3). Il avait une aversion spéciale pour sir James Stephen, qui fut longtemps le jurisconsulte du ministère des Colonies avant d'en devenir le sous-secrétaire permanent ; il le regardait comme le prototype, sinon le fondateur de la classe de fonctionnaires qui étaient de-

(1) *Com. Papers*, 1839, XVII, 1, pp. 37-38.
(2) P. 235.
(3) P. 235.

venus les vrais arbitres des destinées de l'empire colonial (1).

*M. Métropole.* — Wakefield cite d'un ouvrage de Charles Buller, *Responsible Government for Colonies* (publié en 1840, mais épuisé dès cette époque) un extrait intitulé « M. Métropole, du ministère des Colonies » (2). Buller déclare que le Parlement ne s'intéresse pas aux colonies et qu'il n'exerce aucun contrôle effectif sur l'administration ou la législation qui les concerne ; voilà comment la suprématie de l'Angleterre appartient en réalité au ministère des Colonies. Seulement, le secrétaire d'Etat occupe une situation instable. Perdu dans l'immense variété des questions qui surgissent devant lui, il doit dès le début s'en remettre à l'un ou l'autre des fonctionnaires permanents, et Buller appelle « M. Métropole » le fonctionnaire qui dirige ainsi la conduite du gouvernement britannique. Il connaît en détail toutes les affaires de son département et manie sans indécision les piles de documents qui font trembler ses supérieurs. Il sait la politique que les précédents imposent, mais il n'a jamais l'air de la dicter. Un nouveau secrétaire d'Etat entend se montrer indépendant, mais voici qu'un incident imprévu l'oblige à consulter M. Métropole. Il reçoit avec plaisir le conseil modeste et clair qui le débarrasse immédiatement d'une grosse difficulté. Si les choses vont bien sa confiance en M. Métropole s'accroît. Si elles vont mal, il n'y a que ce fonctionnaire qui puisse le tirer d'un mauvais pas au Parlement ou dans la colonie ; et plus il se montre indépendant, plus il commet de bévues. Buller poursuit en montrant les défauts de M. Métropole : son amour de la routine, sa tendance à suivre les précédents, son horreur des innovations et sa terreur des critiques.

*Mémoires de fonctionnaires coloniaux.* — Quiconque connaît un peu les bureaux des ministères anglais re-

(1) P. 268.
(2) P. 279.

connaîtra le portrait de M. Métropole ; son influence est d'ailleurs à peine exagérée dans le cas où le chef politique ne tient son poste que pour peu de temps, ou n'est pas un homme d'un talent supérieur. L'impression des critiques de l'administration des colonies est même singulièrement renforcée à cet égard par la lecture des mémoires que les fonctionnaires eux-mêmes ont laissés, bien qu'il faille tenir compte d'une tendance naturelle à grossir leur propre importance (1). Sir Henry Taylor fait au public, dans son autobiographie, une série de confidences qui éclairent le fonctionnement intérieur du ministère des Colonies pendant le deuxième quart de son siècle. Il n'en fut jamais le sous-secrétaire permanent, mais il y exerça pendant de longues années une très grande influence, comme on peut le voir par ce fait que dès le début de sa carrière il rédigea, sans autre conseil que son jugement personnel, une dépêche rappelant un gouverneur, et le secrétaire la signa (2). Taylor raconte que lord Goderich et lord Howick, qui devinrent les chefs politiques du ministère des Colonies en 1831, n'étaient « pas plus en tutelle qu'il n'était nécessaire et naturel de l'être pour des hommes nouveaux dans leur besogne (3) ». Il dit que lord Stanley, nommé secrétaire d'Etat en 1833, commença par ne pas prendre l'avis de ses subordonnés ; aussi un projet qu'il avait préparé fut-il réduit en poussière par la Chambre des Communes ; après quoi il eut recours à M. Stephen (4) « qui mérita si longtemps d'être appelé le département des Colonies lui-même, plutôt que le jurisconsulte du département des Colonies (5) ». Il répète la même chose un peu plus loin, en disant que lorsque lord Glenelg était secrétaire,

(1) Je dois les extraits de ces mémoires à M. Evan Randolph qui étudia soigneusement la question pendant son séjour à *Harvard College*.

(2) *Autobiography*, édit. de Londres (1885) I, p. 70.

(3) *Ibid.*, p. 130.

(4) *Ibid.*, p. 133.

(5) *Ibid.*, p. 136.

« Stephen gouvernait virtuellement l'empire colonial (1) ». L'influence personnelle de Taylor se révéla au moment où son administration des Indes Occidentales provoqua des plaintes. La Chambre des Communes désigna un comité d'enquête, mais le rapport de ce comité, à part les quelques dernières phrases, fut rédigé entièrement par Taylor lui-même (2).

Sir Frederick Rogers (plus tard lord Blachford) qui fut sous-secrétaire permanent de 1860 à 1871, a laissé dans sa correspondance de suggestives remarques sur le compte de la plupart de ses chefs politiques. Le duc de Newcastle, dit-il, était « très disposé à accepter les conclusions d'autrui, très clair dans ses indications, et extrêmement soucieux (ce que j'estime très hautement) de ne pas rejeter sur un subordonné même une ombre de responsabilité pour un avis dès qu'il l'avait accepté (3) ». Il observe que « Cardwell est heureusement absent, pas autant cependant que je le souhaiterais (4) » ; enfin, il écrit qu'il aime Lord Granville « qui est aimable et familier et je crois qu'il n'interviendra pas plus qu'il ne faudra pour nous garder d'un faux pas politique (5) ». Il y eut évidemment en dehors du ministère des gens qui pensèrent que les secrétaires d'Etat n'étaient guère intervenus à l'excès, car George Higginbottom, plus tard *Chief-Justice* de Victoria, déclara un jour à l'Assemblée « qu'on pouvait dire en toute vérité que le million et demi de citoyens anglais qui habitent ces colonies et qui ont cru depuis quinze ans qu'ils possédaient un gouvernement autonome, ont été en réalité gouvernés pendant tout ce temps par un homme du nom de Rogers (1) ». C'est dans le même esprit que Rees, l'auteur de *Life and*

(1) *Ibid.*, p. 233, cf. p. 123. C'est pendant le ministère de lord Glenelg que Stephen devint sous-secrétaire permanent.

(2) *Ibid.*, II, p. 38.

(3) Marindin, *Letters of Lord Blachford*, p. 227.

(4) *Ibid.*, p. 252.

(5) *Ibid.*, p. 275.

(6) Morris, *Memoirs of Higginbottom*, p. 183.

*Times of Sir George Grey*, parle de Sir Robert Herbert (sous-secrétaire permanent de 1871 à 1892) comme de l'homme qui « préside aux destinées du ministère des Colonies (1) ».

*Influence des fonctionnaires permanents dans les autres départements.* — L'intérêt grandissant que l'opinion publique porte à l'empire a amené un changement, mais, il n'y a pas encore longtemps, le fait que les hommes d'Etat anglais connaissaient peu la question et ne s'en préoccupaient guère, contribuait certainement à la grandeur des pouvoirs exercés par les fonctionnaires permanents au ministère des Colonies. Leur influence sur la politique du gouvernement dans les autres ministères, sans avoir été aussi absolue n'en a cependant pas moins été considérable. C'est l'impression que donnent les documents publiés et certaines conversations particulières ; mais ceux-là seuls peuvent être cités comme preuves. Dès 1845, nous trouvons que le Lord Lieutenant parle du sous-secrétaire permanent comme de « la cheville ouvrière du gouvernement de l'Irlande (2) ». Mais les indications que nous pouvons recueillir dans les rapports des comités parlementaires d'enquête sont encore autrement significatives que des observations éparses. Impossible de lire, par exemple, les témoignages déposés en 1900 devant le Comité *On municipal Trading* sans se convaincre que non seulement l'activité, mais encore en grande partie la politique journalière du ministère du Commerce dépend du fonctionnaire permanent placé à sa tête ; et il en est de même de tous les autres départements (3). Sir Lyon Playfair en donna la

(1) II, p. 505.

(2) Parker, *Sir Robert Peel*, III, p. 184.

(3) Il y eut la même année une grande discussion provoquée par l'observation de lord Salisbury : que la Constitution britannique n'était pas une bonne machine de guerre, à cause du pouvoir que possède la Trésorerie de restreindre les dépenses militaires (Hansard, 4e série, LXXVIII, pp. 32, 237, 239). On fit remarquer que si les chefs politiques de l'armée et de la marine

raison en disant : « Le secrétaire d'Etat est un homme fort occupé ; il se trouve donc disposé à prendre l'avis du fonctionnaire qui a examiné l'affaire dans tous ses détails et qui a vu toute la correspondance avant qu'elle ne parvienne jusqu'au ministre (1). » Et, en effet, le supérieur qui n'a pas le temps de se familiariser avec les faits se trouve inévitablement livré jusqu'à un certain point aux mains d'un subordonné qui les possède au bout des doigts et en qui il a confiance. C'est la situation ordinaire du *layman*, non professionnel, et de son conseiller professionnel et confidentiel ; et il faut remarquer à ce sujet que les exigences de la vie parlementaire et d'autres occupations ne permettent pas aux ministres de consacrer tout leur temps au soin de leur département.

*Relation théorique du chef potitique et du chef permanent.* — La relation théorique entre le chef politique et son subordonné permanent est simple. Le chef poli-

veulent augmenter leurs dépenses, ils ne peuvent pas en être empêchés par les fonctionnaires de la Trésorerie. Ils peuvent conférer avec le chancelier de l'Echiquier, et si celui-ci ne consent point, ils peuvent en appeler au premier ministre et, en dernier ressort, au Cabinet. Néanmoins, il est exact que si le chef politique n'accorde pas à l'affaire une importance de premier ordre (et bien des choses de grande importance pour l'avenir n'ont pas cet aspect au début) ou s'il ne veut pas lutter pour son opinion, l'avis des fonctionnaires de la Trésorerie peut l'emporter, au point même parfois d'entraver d'utiles réformes parce qu'elles coûtent quelqu'argent.

De plus, il se peut très bien que des chefs politiques débattant ensemble une affaire soutiennent les avis que leurs subordonnés permanents leur ont donnés. Lorsque la question du contrôle de la Trésorerie fit l'objet d'une enquête du Comité des établissements civils, on demanda à sir Reginald (aujourd'hui lord Welby) : « N'est-ce pas autant entre les chefs permanents des départements qu'entre les ministres politiques que ce contrôle s'exerce ? » Il répondit : « En effet ; mais il appartient aux chefs permanents des départements de convaincre les chefs politiques sous le couvert desquels ils discutent ». Et il ajouta que les chefs politiques soutiennent généralement leurs subordonnés (*Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 10721, 10723).

(1) *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 20168.

tique constitue l'élément laïque de la combinaison. Sa fonction consiste à mettre l'administration d'accord avec l'opinion générale de la nation et surtout avec le Parlement. Il doit la tenir en harmonie avec les vues de la majorité de la Chambre des Communes et la protéger contre les dangers d'une décision irréfléchie de la Chambre. Il est aussi un critique chargé d'extirper les vieux abus, de corriger la tendance à la bureaucratie et à la routine, et d'empêcher le département de somnoler ou de tomber dans une ornière ; comme il en est le chef, il lui incombe, après avoir pesé l'avis des professionnels, d'arrêter les lignes générales de la politique à suivre. Quant aux fonctionnaires permanents, leur rôle consiste à donner leur avis sur les questions qui surgissent, afin de permettre à leur chef de conclure prudemment et de l'empêcher de commettre des erreurs. Lorsqu'il a pris une décision, c'est à eux de l'exécuter ; ils doivent entretenir l'activité du département en veillant à l'accomplissement des formalités. Bref, le chef indique la politique générale, tandis que ses subordonnés lui assurent le concours de leurs conseils et soignent les détails. Il est aisé de formuler un principe de cette espèce, mais en pratique il est très difficile de tracer la ligne de démarcation. La besogne d'un département ministériel comporte une immense quantité de détails administratifs, dont l'importance n'apparaît qu'aux époques de tension ; tous les actes accomplis, même les plus futiles en apparence, constituent des précédents qui s'accumulent en silence jusqu'à ce qu'ils deviennent aussi inébranlables que les roches des couches géologiques. Savoir jusqu'où il faut suivre l'avis d'un professionnel et à quel point on peut le négliger, savoir distinguer entre ce qui est réellement de politique générale et ce qui n'est que détail : c'est l'art le plus précieux dans la vie. La capacité d'un administrateur de grandes affaires dépend de ce qu'il dirige lui-même et de ce qu'il laisse aux autres. Mais la situation du chef politique d'un département est telle qu'il lui est difficile de déterminer quelles questions il se réservera

et quelles il abandonnera à ses subordonnés. Pour en comprendre la raison il importe de savoir quelque chose de la procédure des départements ministériels.

*La procédure dans les départements publics.* — La marche des affaires dans un bureau de l'Etat est nécessairement plus compliquée que dans une entreprise privée. Il y a plus de responsabilité pour la besogne accomplie, plus d'exposition à la critique publique sur de petits détails, et une plus grande obligation de traiter tout le monde de même, ce qui implique une conformité plus stricte aux précédents. Tout cela exige un mécanisme compliqué, dont les affaires privées ont moins besoin ; car dans celles-ci un homme peut se dire que s'il commet une faute, il en subira seul les conséquences sans que personne ait rien à y voir. Dans un bureau de l'Etat il y a donc plus d'écritures, on conserve et on classe plus de documents que dans une entreprise privée et il y a plus de formalités pour une seule négociations (1). Bien que la procédure dans les ministères anglais varie quelque peu dans le détail, la pratique générale est sensiblement la même dans toute l'administration.

Quand un ministre désire préparer un projet pour le Parlement ou apporter un changement à la politique administrative, il consulte le sous-secrétaire permanent et les autres fonctionnaires spécialement au courant de la question ; parfois même c'est eux qui l'ont inspirée. Il pèse leur avis et communique ses conclusions au sous-secrétaire permanent, lequel à son tour donne aux subordonnés compétents les instructions nécessaires pour l'exécution de la décision ministérielle. Dans ce cas la procédure est claire ; mais la très grande partie de l'activité d'un ministère débute à l'inverse et provient tantôt

1) Cf. le témoignage de Giffen dans le 2e rapport du Comité sur les établissements civils, *Com. Papers,* 1888, XXVII, 1, quest. 19131-19132, 19139.

du contact entre le gouvernement et le public, tantôt de questions qui surgissent au cours de l'administration. Lorsque cela reproduit, que ce soit sous la forme d'une dépêche, d'une pétition, d'une plainte, d'une demande d'instructions ou de n'importe quelle communication, le fonctionnaire chargé d'ouvrir la correspondance envoie la pièce au *clerk* principal ou *senior* que la chose concerne. Celui-ci confie l'affaire à un des *juniors* de première classe de la division. Le *junior* examine la pièce, et, à moins qu'elle ne soit assez clairement de pure formalité pour qu'il puisse y répondre lui-même, il y annexe une minute ou un mémorandum où il consigne les rétroactes de l'affaire, les précédents des cas semblables et tous les autres renseignements qui peuvent aider ses supérieurs à prendre une décision ; d'habitude il ajoute un projet de marche à suivre. La pièce retourne alors chez le *senior clerk* qui la revoit et, si l'affaire est de peu d'importance, il approuve la minute ou ordonne une modification en y apposant des initiales. Lorsque l'affaire est plus importante, il donne son avis sous forme d'une seconde minute et transmet le dossier au sous-secrétaire permanent (1). Ce fonctionnaire, en sa qualité de chef permanent du département, donne les instructions définitives (2) et renvoie le dossier, à moins que l'affaire ne soit très importante, ou qu'elle ne comporte une question nouvelle de politique, ou qu'elle ne soit de nature à provoquer une discusion au Parlement : en ce cas il la soumet à son chef politique avec une troisième minute, celle-ci de sa main propre (3).

(1) Lorsqu'il y a un sous-secrétaire-adjoint le dossier passe naturellement par ses mains ; s'il s'agit d'un état de choses à examiner sur place, on envoie un inspecteur avec mission de faire son rapport.

(2) Nous avons déjà dit que dans certains départements le sous-secrétaire parlementaire a la direction d'une partie des affaires.

(3) Avec son inlassable souci d'exactitude, TODD avait dépouillé les Livres Bleus pour trouver des renseignements à ce sujet. (*Parl.*

*Chaque fonctionnaire est un lecteur pour son supérieur.* — Chacun des fonctionnaires permanents rend donc un double service à son supérieur immédiat. Il rassemble toutes les informations qui se rapportent à une question, en les présentant sous une forme qui permet de prendre une décision facilement et avec rapidité ; et il fait en quelque sorte office de lecteur, en dépouillant une quantité de documents que son supérieur ne pourrait même parcourir et en décidant lui-même jusqu'à quel point il convient de les réserver à l'examen de son chef (1). Ce système se retrouve à tous les échelons d'un département, depuis les *juniors* de première classe jusqu'auprès du chef parlementaire, chacun décidant ce qu'il croit devoir soumettre à son supérieur, tout comme le ministre lui-même fait le départ entre les questions qu'il tranche en personne et celles qu'il vaut mieux communiquer au cabinet. Sans doute un subordonné, en entreprenant de vider une question par lui-même, peut à l'occasion commettre une erreur dont le ministre devra prendre la responsabilité; mais là n'est pas le danger Le péché favori de la bureaucratie est le penchant à s'en rapporter beaucoup trop à l'autorité supérieure, qui ne peut pas connaître en détails les faits de chaque cause et qui ne trouve de refuge que dans la fidélité à des règles inflexibles. Il est donc heureux que la multiplication des organes de l'administration centrale en Angleterre ait été accompagnée d'une déconcentration plus grande à l'intérieur des départements (2). Cette évolution n'a pas

*Govt. in England*, 2e édit., II, pp. 542, 614, 628-631, 645-646, 671, 708). Mais depuis son temps, le Comité des établissements civils a recueilli une grande quantité de témoignages sur la procédure dans les divers départements (2e rapport, *Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 10992-11001, 11849-11851, 12034-12035, 12072-12078, 12360-12364, 12887-12891, 19434, 19442-19443).

(1) *Com. Papers,* 1888, XXVII, 1, quest. 12072 12078.

(2) Au ministère de l'Intérieur, par exemple, les minutes des réponses étaient préparées autrefois par le seul sous-secrétaire permanent. Plus tard, on permit aux *seniors* de faire les minutes;

été sans effet sur la situation du sous-secrétaire permanent. En le débarrassant des détails, elle lui a permis de se consacrer davantage à la politique générale, et de fait, une commission administrative conclut il y a quelques années que ce fonctionnaire « devrait se décharger de toutes les questions qui ne seraient pas des plus importantes et qui ne comporteraient pas l'application d'un principe nouveau ». Aucune question, disait le même rapport, ne devrait lui parvenir avant d'avoir été épuisée par le chef responsable d'une division, ni avant d'être mûre pour la décision. « Le secrétaire permanent devrait pouvoir se borner à conférer avec ses chefs parlementaires et à leur donner son avis, en étudiant et en préparant des projets de nouvelles lois ou de réformes administratives, en examinant toutes les questions posées au Parlement, en recevant les membres du Parlement ou les représentants de l'opinion publique à propos des difficultés, et en exerçant au point de vue général le contrôle et la direction dans la conduite du Département (1) ».

*Différences entre les Départements.* — La déconcentration n'est pas poussée au même point dans toutes les parties de l'administration. Gladstone déclarait que le chancelier de l'Echiquier ne pouvait pas prendre une part aussi active que les autres ministres aux affaires courantes de son département (2) ; tandis que la tradition du ministère des Affaires étrangères veut que le secrétaire

aujourd'hui on y admet déjà les *juniors*. (*Com. Papers*, 1888, XXVII, 1, quest. 10992, 11001). Nous rencontrerons plus loin la même tendance en étudiant le ministère des Affaires étrangères.

(1) Rapport sur la personnel des bureaux du ministère du Gouvernement local, *Com. Papers*, 1898, XL, 429, p. 12.

(2) Il disait que « le rapport du chancelier de l'Echiquer avec la Trésorerie est quelque peu anormal ; il ne correspond pas du tout aux relations d'un secrétaire d'Etat avec son département, parce que le chancelier est pour ainsi dire placé en dehors de la Trésorerie et qu'une grande partie des affaires courantes n'arrive jamais jusqu'à lui ». (3e Rapport du comité des comptes publics, *Com. Papers*, 1862, XI, 467, quest. 1640).

d'Etat les voie presque toutes. Cela est dû, en partie, sans doute, à la nature même des relations diplomatiques, mais il n'en est pas moins vrai qu'on avait autrefois poussé beaucoup trop loin cette exigence. Lorsque M. Hammond était sous-secrétaire des Affaires étrangères, il s'obstinait à préparer lui-même la première minute de toutes les pièces du département (1). Il y a eu du changement à cet égard, et on a suivi une pratique plus semblable à celle des autres départements (2) ; il convient cependant encore que le ministre des Affaires étrangères s'occupe personnellement de beaucoup plus de détails que les autres ministres (3).

*Effet de cette procédure sur le pouvoir des fonctionnaires.* — Un fonctionnaire qui détermine les questions qu'il tranchera lui-même et celles qu'il réservera pour ses supérieurs, et qui prépare les éléments de la décision définitive dans les affaires qu'il leur soumet, ce fonctionnaire-là exerce assurément une grande influence. Du fait qu'il occupe sa position pour un temps indéterminé, qu'il se consacre tout entier à sa besogne et acquiert une connaissance profonde de toutes les affaires de son département, le sous-secrétaire permanent peut évidem-

(1) Cf. le memorandum de M. Hammond, intitulé « Les aventures d'une pièce aux Affaires étrangères » dans le rapport du comité spécial du commerce, *Com. Papers,* 1864, VII, 279, quest. 1384, réimprimé dans le 1er rapport du comité sur les services diplomatique et consulaire, *Com. Papers*, 1871, VII, 197, quest. 1145-1146.

(2) *Com. Papers*, 1871, VII, 197, quest. 1145-1146. — HANSARD, 3e série, CCXXXII, p. 1038.

(3) 4e Rapport du comité des établissements civils, *Com. Papers,* 1890, XXVII, 1, témoignage de M. Bryce, quest. 27927-27931, et de sir Charles Dilke, quest. 29252.

La situation du secrétaire d'Etat pour la Guerre et du premier lord de l'Amirauté, bien que sous beaucoup de rapports elle ne diffère guère de celle des autres ministres, a ceci de particulier qu'ils sont les chefs civils des deux grandes professions militaires. Leurs relations avec les officiers détachés en service dans les principaux postes administratifs de ces départements ont déjà reçu leur explication au chapitre IV.

ment déterminer la catégorie des questions qui devront lui être soumises et peut ainsi s'assurer une domination complète sur l'administration. Quant au ministre qui d'ordinaire n'a pas cette connaissance intime du département à la tête duquel on le place, qui n'y reste que pendant une période relativement courte, et dont l'activité est absorbée en grande partie par les incidents mouvementés du cabinet, du Parlement et de la vie publique, il se trouve inévitablement livré dans une certaine mesure à ses subordonnés permanents.

*Nécessité de la confiance réciproque entre les chefs politiques et les chefs permanents.* — Le bon fonctionnement d'un système de ce genre dépend évidemment d'un échange de respect et de confiance entre le ministre et le sous-secrétaire permanent. Si le ministre, connaissant les divergences d'opinion politique du sous-secrétaire permanent, n'agit pas avec lui en toute franchise, ou si, après qu'un parti est demeuré longtemps au pouvoir, les fonctionnaires permanents témoignent peu de sympathie au nouveau ministère de l'autre parti et ne lui prêtent pas une collaboration active et sincère, il est inévitable que des fautes soient commises, que l'efficacité des services en souffre, et il est probable que les projets du gouvernement échoueront. Le sous-secrétaire permanent doit éprouver et, en fait, il éprouve un sentiment d'allégeance temporaire envers son chef, nonobstant la différence de parti politique. Il exprime franchement son avis, jusqu'à ce que son chef ait pris une décision ; ensuite il l'exécute fidèlement. Il garde sous le sceau du secret les communications confidentielles qu'il reçoit, — elles sont innombrables, — et il ne les révèle pas même aux ministres suivants. Si un ministre a préparé un projet sans le rendre public, le sous-secrétaire permanent peut refuser au successeur de lui montrer le document, sans que cette réserve lui attire aucun reproche. De son côté le ministre, en prenant l'avis du sous-secrétaire sur toutes les questions qui se présentent, tient compte des tendances qui proviennent de

ses préjugés politiques ou de ses convictions personnelles. Cela ne veut pas dire que si un gouvernement arrivait au pouvoir avec des engagements politiques formels comme, par exemple, le *Home Rule* ou un tarif préférentiel, on prendrait l'avis du sous-secrétaire sur le principe général. Dans un cas de ce genre, la politique a été fixée au Parlement ou par une élection générale, et les conseils des fonctionnaires permanents se borneraient aux détails du projet.

Le système a naturellement ses limites. Il y a des cas où les opinions bien connues du sous-secrétaire le mettraient presque dans l'impossibilité d'exécuter effectivement une certaine politique. Lorsque, par exemple, les conservateurs revinrent au pouvoir, en 1895, décidés à pratiquer en Irlande le régime de la force, ils trouvèrent comme sous-secrétaire permanent d'Irlande sir Robert Hamilton, dont les ardentes sympathies pour le *Home Rule* étaient connues; jugeant qu'il serait très difficile pour eux de l'employer au gouvernement du pays, ils l'écartèrent en lui donnant de l'avancement. Des cas semblables doivent se produire de temps en temps, mais ils sont extrêmement rares. Il est même étonnant de voir jusqu'à quel point le système fonctionne et comment un sous-secrétaire peut demeurer un conseiller et un administrateur fidèle sous des chefs professant des opinions politiques totalement différentes.

*En fait ce rapport dépend des personnalités.* — En fait, les relations entre le ministre et le sous-secrétaire permanent dépendent, dans chaque cas particulier et pour une grande part, de la personnalité des hommes. Peel et Gladstone, par exemple, exerçaient une surveillance et un contrôle étroit sur les départements qu'ils dirigeaient, tandis que John Bright, sentant qu'il était surtout utile à la Chambre des Communes, laissait les affaires du ministère du Commerce presque complètement aux mains des fonctionnaires permanents. Le système fonctionne naturellement dans les meilleures conditions lorsque le ministre et le sous-secrétaire sont

tous deux des hommes énergiques, d'humeur égale, et que chacun d'eux, tout en déployant son activité, reconnaît franchement le domaine de l'autre. Il est presque passé en proverbe que le meilleur ministre est celui qui ne connaît rien de son département au moment de sa nomination, et, comme la plupart des paradoxes, c'est une vérité déformée. Un bon ministre doit être un bon administrateur, mais il doit avoir en vue des résultats et ne pas s'imaginer qu'il en sait aussi long que son subordonné permanent sur la technique de la besogne. Car, pour citer d'après Bagehot la remarque de sir George Cornwall Lewis, « l'affaire d'un ministre de cabinet n'est pas de faire fonctionner son département. Son affaire est de veiller à ce que le département soit bien dirigé » (1). S'il essaie de forcer son rôle, de devenir dogmatique et de se mêler du détail, il créera des difficultés et s'attirera des mécomptes.

*Moyen de contrôler un ministre.* — Les fonctionnaires permanents ont, en effet, plusieurs moyens de ramener sous leur contrôle un ministre qui se risque à mépriser leurs avis. On les a entendu dire qu'un imbécile, pourvu qu'on lui donne assez de corde, finit par se pendre. S'il n'attache pas de prix à leurs conseils, ils peuvent s'abstenir de les lui donner, et alors il ne manquera pas de commettre des fautes dont il portera tout seul la responsabilité. Si, au contraire, il essaie, avec les meilleures intentions, de s'occuper de trop de détails, rien n'est plus facile que de lui jouer le mauvais tour, bien connu sans doute dans toutes les bureaucraties, de l'encombrer de détails. Puisqu'il veut décider par lui-même les questions, on lui apportera en piles toujours plus hautes les dossiers qui les concernent, jusqu'à ce qu'il succombe sous cette avalanche de documents et se rende virtuellement à la merci de ses fonctionnaires. Il y a aussi les moyens de contrôle dérivant de l'examen des comptes et des ques-

(1) *The English Constitution*, 1re édit., p. 240.

tions posées au Parlement. Le sous-secrétaire permanent signale à son chef qu'une dépense proposée par lui sera probablement rejetée par le contrôleur de la comptabilité, ou qu'une mesure projetée pourrait bien susciter une question embarrassante à la Chambre des Communes ; ce sont des éventualités auxquelles un ministre est fort sensible. Quant aux questions, elles fournissent un moyen de contrôle réciproque, car les fonctionnaires permanents ont, en général, plus peur de la Chambre des Communes que le ministre lui-même, et ils sont portés à la réticence dans la préparation des réponses.

Le banc des ministres n'est pas doué de l'omniscience qui apparaît dans les réponses qu'ils font aux questions de la Chambre. Après qu'une question a été posée, les éléments de la réponse sont rassemblés et souvent la réponse même est rédigée par un fonctionnaire permanent du ministère. Parfois le ministre se borne à lire la réponse telle qu'elle lui a été remise, mais le plus ordinairement il n'en retient que la substance et la présente sous la forme de son crû qui lui paraît la plus appropriée à l'humeur de la Chambre. Le travail de la préparation des réponses aux innombrables questions sur tous les objets imaginables et de tous les degrés d'importance et de futilité, est en somme très considérable et il impose un lourd fardeau aux fonctionnaires permanents pendant la session parlementaire. Mais on n'a pas encore trouvé un moyen convenable de restreindre ce privilège, et bien qu'on en abuse, il a pour effet de tenir l'administration en haleine. Ce système offre une occasion perpétuelle de critiques publiques, et s'il permet aux fonctionnaires permanents d'exercer un certain contrôle sur le ministre, il constitue également un excellent moyen d'entraver le développement de l'esprit bureaucratique.

*Inconvénients lorsqu'un ministre est paresseux.* — Si les fonctionnaires permanents peuvent empêcher un ministre d'intervenir à l'excès, ils n'ont pas le même moyen de l'empêcher de négliger ses fonctions. Et cependant, dans ce cas le service en souffre ; il risque de devenir en-

gourdi et routinier. Les fonctionnaires permanents ont une tendance à suivre les précédents, car l'autorité des précédents est la base de leur pouvoir ; mais la tendance à la rigidité excessive dans les règles est le malheur de toute leur engence. Ils redoutent les innovations et créent rarement eux-mêmes un précédent nouveau. Cela est particulièrement vrai des fonctions inférieures, et il y a là parfois un sujet de plaintes fondées : le chef politique est obligé d'insister sur la nécessité d'admettre des exceptions dans les cas difficiles, sans permettre que ces précédents exceptionnels détériorent la règle. Le meilleur remède pour l'excès de routine est dans l'association d'un chef politique qui s'intéresse au département, avec un sous-secrétaire permanent de grande envergure et qui possède une profonde expérience des affaires.

*L'influence des fonctionnaires permanents ne va pas en augmentant.* — Au cours de la discussion de la réforme électorale de 1884, sir Stafford Northcote prédisait que l'extension du suffrage devait accroître le pouvoir des fonctionnaires permanents (1) ; beaucoup de gens pensent que cette prophétie s'est accomplie. Mais ne faut-il pas voir là un exemple d'une impression dûe beaucoup moins à un véritable changement de condition, qu'au fait qu'un état de choses déjà existant a fini par être constaté ? La puissance de l'administration a sans doute beaucoup augmenté dans le cours du dernier siècle ; et cela est dû, en partie, à ce fait que les ministres, au lieu de rester essentiellement des administrateurs, sont devenus des législateurs absorbés par le travail parlementaire et par la politique générale ; en partie, aussi, aux périodes beaucoup plus courtes de leur passage au pouvoir. Pendant les cent et deux années qui se sont écoulées, de 1721

(1) « Après cela viendra un despotisme bureaucratique, c'est-à-dire que les fonctionnaires permanents prendront en main la direction des affaires et que le rôle du Parlement se réduira à peu de chose ». ANDREW LANG, *Life, Letters and Diaries of Sir Stafford Northcote*, 2e édit., II, p. 219.

à 1823, il y a eu dix-neuf chanceliers de l'Echiquier ; cinq d'entre eux ont occupé le pouvoir chacun plus de dix ans, et l'addition de leurs ministères forme un total de soixante-dix-huit années. Au cours des quatre-vingt-deux années, de 1823 à 1905, la même fonction a été remplie par vingt-trois ministres qui l'ont détenue, un pendant treize ans, un autre pendant neuf ans, et aucun autre pour plus de six années. L'effet qu'une pareille réduction dans la durée des fonctions d'un ministre produit sur la situation de ses subordonnés permanents n'a pas besoin d'être démontré. Mais les conditions actuelles de la vie politique durent déjà, avec bien peu de modifications, depuis une génération ; et, de l'avis des hommes bien placés pour en juger, si l'influence des fonctionnaires permanents a varié de temps en temps suivant la personnalité des ministres, elle n'a cependant pas manifesté dans ces dernières années une tendance générale à l'accroissement.

*Effacement personnel des fonctionnaires.* — Bien que le fonctionnaire permanent possède une grande partie de la substance du pouvoir, il ne prétend cependant jamais agir que sous la direction de son chef politique. Sir Staffort Northcote, au début de sa carrière, fut averti par Gladstone « que ni les règles ni les convenances ne permettaient au chef de l'opposition d'alléguer que l'avis des fonctionnaires permanents de l'administration était contraire à l'opinion du ministre qui portait la responsabilité de la mesure discutée » (1). S'il n'en était pas ainsi, on pourrait difficilement maintenir le principe de la responsabilité ministérielle. Le ministre est seul responsable de tout ce qui se fait dans son département : à lui en revient tout le mérite et tout le blâme. Le fonctionnaire permanent ne parle jamais en public de la politique de son département (2) ; il n'en fait jamais prendre l'activité pour

(1) Lang, *Life, Letters and Diaries of Sir Stafford Northcote*, I, p. 160.

(2) Après s'être retiré du département de l'éducation, en 1903, sir George Kekewich critiqua en public le projet de loi scolaire

son œuvre personnelle ; mais, d'autre part, le ministre ne doit jamais rejeter les erreurs ou la mauvaise administration sur le compte d'un inférieur, à moins qu'il ne consente du même coup à faire connaître sa révocation. Cette règle n'est pas toujours observée dans l'administration des services militaires, car il n'y a pas longtemps qu'à la Chambre des Lords l'ex-secrétaire d'Etat pour la Guerre et le Général en chef se rejetèrent mutuellement la responsabilité de la préparation insuffisante de l'armée dans l'Afrique du sud (1) ; et en 1901, également à la Chambre des Lords, le premier lord de l'Amirauté, tout en louant l'habileté du directeur des constructions navales à dessiner les plans des vaisseaux de guerre, le rendait responsable du renversement du yacht royal au moment où on le lançait (2). Dans l'administration civile, au contraire, ce principe a été respecté en règle générale, bien qu'ici également il y ait eu, dans le cas de sir Antony Mac Donnel, sous-secrétaire du lord lieutenant d'Irlande, une exception qui ne créa pas peu d'agitation en son temps (3). Cette responsabilité du ministre n'est pas sim-

qui avait été voté pendant qu'il occupait les fonctions de secrétaire permanent ; mais on ne se trompera pas en affirmant que, même dans ces conditions, cette attitude n'est pas des plus correctes.

(1) Hansard, 4e série XC, pp. 327 et s., et XCI, pp. 6 et s.

(2) *Ibid.*, XCVI, p. 969.

(3) Sir Antony Mac Donnell, qui avait conquis de brillants états de service dans l'administration de l'Inde et qui venait d'entrer au Conseil de l'Inde, fut nommé par M. Wyndham sous-secrétaire pour l'Irlande en 1902, malgré sa triple qualité d'Irlandais, de catholique et de libéral en politique. Au cours de l'été de 1904, comptant que cette attitude aurait l'approbation du secrétaire principal M. Wyndham, Sir Antony aida Lord Dunraven à rédiger le programme de la dévolution du gouvernement en Irlande. Mais M. Wyndham s'empressa de critiquer publiquement ce programme, dès que les journaux l'eurent publié. Lorsque le Parlement se réunit en février 1905, M. Wyndham, en réponse aux questions des unionistes irlandais, énonça les faits, mais en ajoutant que sir Antony Mac Donnell avait été blâmé par le cabinet, qui reconnaissait cependant que sa conduite ne méritait aucun reproche

plement de forme et de convention, car les fautes des fonctionnaires de son département sont jetées dans la grande balance du doit et avoir, où se pèse la réputation d'un cabinet et qui décide de son sort aux élections suivantes. En somme, le fonctionnaire permanent, de même que le Roi, ne peut mal agir. L'un et l'autre sont couverts par la responsabilité du ministre, et il peut arriver en fait que telle politique suivie, par exemple,

d'infidélité (HANSARD, 4e série, CXLI, pp. 324-326). L'incident suscita aux deux Chambres, pendant toute la seconde partie du mois de février, d'assez violentes discussions au cours desquelles M. Wyndham déclara qu'il n'avait pas pu engager un fonctionnaire comme sir Antony Mac Donnell pour lui apporter les services d'un inférieur quelconque, mais qu'il l'avait prié de le seconder à la manière d'un collègue plutôt que d'un simple sous-secrétaire (HANSARD, 4e série, CXLI, p. 650. Voir aussi les observations de lord Lansdowne, *Ibid.*, p. 461). La correspondance échangée entre M. Wyndham et sir Antony Mac Donnell, à l'époque de la nomination de ce dernier, fut produite, et l'on y trouve une stipulation dont les termes pouvaient raisonnablement s'entendre comme impliquant aussi bien une situation d'une importance exceptionnelle que tout simplement l'influence que peut exercer un sous-secrétaire qui possède la pleine confiance de son chef (HANSARD; 4e série, CXLI, pp. 979-981). Ce débat amena la chute de M. Wyndham ; son successeur, M. Lang, de même que M. Balfour, affirma qu'il n'était intervenu envers sir Antony Mac Donnell aucun engagement de lui donner une situation différente de celle des autres sous-secrétaires dans l'administration civile (HANSARD, 4e série, CXLI. p. 995 ; CXLII, pp. 1225-1226; CXLIV, pp. 647-648 et 1278-1279). L'aventure eut un dernier écho lorsque, à l'automne de 1906, M. Long mit au défi sir Antony Mac Donnell de publier à propos des incidents de 1904-1905 d'autres lettres que celles que le gouvernement conservateur, à ce moment au pouvoir, avait refusé de produire au Parlement (V. *Times* des 30, 31 août, 1er et 4 septembre 1906). Une correspondance de cette nature ne peut évidemment pas être publiée selon le bon plaisir de celui qui la possède. L'épisode tout entier montre bien à quelles difficultés s'expose un chef parlementaire lorsqu'il ne prend pas la responsabilité complète de tout ce qui arrive dans son département. Il fait voir aussi que les rapports entre le chef parlementaire et son subordonné permanent sont réglés par la nature du régime parlementaire et qu'il est impossible de les modifier essentiellement dans des cas spéciaux.

par le ministère des Affaires étrangères et que le public attribue aux vues personnelles du Roi, soit en réalité l'œuvre de quelque subordonné permanent.

Il y a cinquante ans, le public ne soupçonnait pas l'influence des fonctionnaires, et le Parlement, qui les regardait comme des commis, leur accordait peu d'attention. Mais aujourd'hui, depuis qu'on a compris leur importance, il se rencontre, même parmi eux, des esprits qui redoutent qu'on ne les mette trop en évidence, qu'on n'écarte un coin du voile qui les protège contre les regards du public, et qu'ainsi ils ne perdent leur irresponsabilité complète et avec elle leur permanance et leur absence de caractère politique. Ce danger est-il sérieusement menaçant? C'est là encore, pour le présent, une question qui appartient au domaine des conjectures.

*Les honneurs qui s'accordent aux fonctionnaires civils.* — Si un fonctionnaire permanent ne peut pas s'attribuer le mérite d'un acte en particulier, il peut cependant espérer la récompense d'une vie remplie de services exceptionnels. Sir Robert Peel, qui appréciait l'importance des fonctionnaires, regrettait qu'on ne leur accordât pas plus d'honneurs (1). C'est un grief qu'on ne pourrait plus avoir aujourd'hui, car chaque année un certain nombre de fonctionnaires sont faits chevaliers, et même, de temps en temps, un sous-secrétaire permanent, au moment de sa retraite, est élevé à la pairie. En dépit de l'effacement personnel qu'elle impose, la carrière administrative ne manque donc ni de considération ni d'attraits. Si elle tient le fonctionnaire permanent à l'écart de l'agitation et des gloires de l'arène politique, elle lui en épargne les hasards, les chagrins et les déceptions. Il dispose d'une grande influence, il joue un rôle dans le gouvernement des destinées de son pays, et s'il a du talent et quelque chance, il peut finir ses jours dans la splendeur discrète de la Chambre des Lords.

(1) Parker, *Sir Robert Peel*, pp. 35-36.

# CHAPITRE IX

## LA CHAMBRE DES COMMUNES

### I

### *Circonscriptions et Electeurs.*

*L'électorat et les circonscriptions forment deux problèmes distincts.* — La composition de toute assemblée représentative comporte deux éléments distincts : le corps électoral et les circonscriptions. Pendant la première partie du XIX[e] siècle et en dehors de l'Angleterre, l'attention publique se porta principalement sur le corps électoral ou, en d'autres termes, sur l'extension du droit de vote. Mais depuis que la plupart des pays qui ont un élément populaire dans leur gouvernement ont adopté à peu près le suffrage universel, on parle moins du droit de vote et beaucoup plus des circonscriptions, c'est-à-dire, de la méthode de grouper les électeurs. Ce changement est dû au mécontentement provoqué par certains résultats de la démocratie et dont nous trouvons l'expression dans des critiques très générales à l'adresse des institutions représentatives (1).

On partait, autrefois, de l'idée que les intérêts des masses du peuple étaient identiques au fond ; il s'en sui-

(1) Ce sentiment a été exprimé avec beaucoup de force par GODKIN dans son essai intitulé *The Decline of Legislatures.*

vait que la manière de grouper les électeurs avait relativement peu d'importance, tandis que la question capitale était l'élargissement des bases de la représentation. On sait aujourd'hui que la formation des circonscriptions électorales constitue un problème distinct, dont les conséquences pratiques sont graves : puisque le gouvernement populaire ne leur a pas apporté l'âge d'or qu'ils s'en promettaient, les hommes cherchent un remède dans les différentes manières de grouper les électeurs. Que de discussions ne voyons-nous pas constamment à ce propos ! On compare les avantages respectifs du scrutin d'arrondissement et du scrutin de liste, c'est-à-dire, de circonscriptions uninominales ou de grands districts choisissant chacun un certain nombre de députés. On parle de grouper les électeurs d'après leurs relations économiques naturelles en circonscriptions urbaines et rurales; ou d'après leur richesse, comme dans le système des trois classes en Prusse. On songe à des groupements possibles d'après les professions (1); et on a publié une immense quantité de « littérature » pour démontrer l'avantage du groupement basé sur les opinions au moyen de quelque forme de représentation proportionnelle.

*Comment le problème est traité en Angleterre.* — En Angleterre, les deux questions de l'électorat et des circonscriptions sont toujours demeurées distinctes, bien que d'habitude elles aient été examinées ensemble et traitées par les mêmes lois. Chacune des grandes séries de réformes parlementaires a visé les deux objets, mais d'une manière inégale ; et en fait, ce fut réellement l'état des circonscriptions qui imposa les deux problèmes à l'attention publique.

Le *Reform Act* de 1832 substitua, dans les bourgs, le suffrage général aux privilèges multiples, mais en somme très exclusifs, qui avaient existé auparavant. Il

(1) Cette idée est longuement discutée par CHARLES BENOIST, *La crise de l'Etat moderne.*

modifia aussi, quoique d'une façon moins radicale, le suffrage dans les comtés. Mais sa plus grande importance comme mesure politique se trouve dans l'effet qu'il eut sur les circonscriptions par la redistribution des sièges parlementaires. Il enleva cent quarante-trois sièges à de petits bourgs arrivés à divers degrés de décrépitude et de pourriture, et les donna à des comtés et à des nouvelles grandes villes non encore représentées. La loi de 1867, d'autre part, tout en opérant quelques translations de sièges, fut surtout une mesure de large extension du suffrage des bourgs. En 1884 et 1885, les deux questions furent soumises à un traitement radical. La loi de 1884 élargit considérablement le suffrage des comtés, et celle de 1885 réorganisa la répartition des sièges sur une base très rapprochée de l'égalité des circonscriptions électorales.

*Les circonscriptions.* — Il y a trois espèces de circonscriptions électorales pour le Parlement anglais : les comtés, les bourgs et les universités. Ces dernières diffèrent complètement des autres par leur nature et leur suffrage ; il suffira d'en dire un mot ici même.

*Les universités.* — Oxford et Cambridge reçurent chacune deux sièges du roi Jacques Ier. L'université de Dublin, qui possédait déjà un siège, en obtint un autre par le *Reform Act* de 1832 ; et enfin, la loi de 1868 accorda un représentant à l'université de Londres, un aux universités de Glasgow et d'Aberdeen réunies, et un de même à celles d'Edimbourg et de Saint Andrews. Le droit de vote dans les universités appartient en général aux gradués inscrits sur les registres académiques (1).

*La réforme de 1832.* — Jusqu'en 1832 chaque comté et chacun des bourgs qui jouissaient du privilège de la représentation, nommaient, en règle générale, deux

(1) Pour « maintenir un nom sur ses registres » l'université exige parfois une contribution qui diminue sérieusement le nombre des gradués ayant droit de vote aux élections parlementaires ou aux scrutins académiques. A Cambridge, par exemple, les électeurs ne forment que la moitié environ des gradués.

membres du Parlement. Ce n'était cependant pas le cas des bourgs écossais : ceux-ci étaient groupés, à peu d'exceptions près, en districts qui élisaient chacun un seul député ; c'est le système encore en vigueur aujourd'hui. Quelques bourgs anglais avaient reçu des Tudor et des premiers Stuart le droit de nommer des représentants, non pas parce qu'ils étaient des localités importantes, mais, au contraire, parce qu'ils étaient peu peuplés et que leurs députés devaient être facilement maintenus sous le contrôle de la Couronne : en effet, les droits électoraux appartenaient d'ordinaire au conseil gouvernant la localité, et celui-ci était une corporation fermée. D'autres bourgs, qui avaient été autrefois des places importantes, étaient avec le temps tombés en décadence. De sorte qu'au commencement du XIX[e] siècle beaucoup de membres du Parlement ne représentaient plus une communauté effective, mais étaient en réalité nommés soit par de petits groupes se perpétuant par cooptation, soit par des patrons qui, grâce à la possession du sol, dominaient le vote des quelques électeurs de la circonscription. Cet état de choses devint scandaleux par l'usage avoué de vendre les élections du Parlement pour de l'argent comptant ; l'exigence d'une réforme, ralentie par la longue lutte contre la France, se manifesta de nouveau après la paix et aboutit enfin au *Reform Act* de 1832 (1). Le but de cette réforme fut d'abolir un abus manifeste plutôt que de réorganiser la représentation du pays sur de nouvelles bases, et elle appliqua au mal un remède un peu grossier et inexact. Les bourgs parlementaires de moins de deux mille habitants perdirent complètement le droit de représentation ; ceux de deux mille à quatre mille habitants perdirent un représentant, et les sièges obtenus ainsi furent répartis à peu près également entre les comtés et les nouvelles grandes villes qui jusqu'alors n'avaient

(1) Pour l'Angleterre, 2 Will., IV, c. 45 ; pour l'Ecosse, 2-3 Will., IV, c. 65 ; pour l'Irlande, 2-3 Will., IV, c. 88.

pas eu de représentant (1). Mais les circonscriptions demeuraient encore très inégales en population : les auteurs de la réforme ne tenaient d'ailleurs aucunement à l'égalité des districts électoraux.

*La réforme en 1867.* — Le même procédé fut suivi par la loi de 1867, qui de nouveau enleva des représentants à de petites villes pour les donner à de plus grandes et à des comtés. On n'essaya pas en général de proportionner le nombre des députés à l'importance des circonscriptions ; quelques grandes villes, cependant, reçurent trois représentants, et l'on fit sur ce point une expérience intéressante. Dans le but d'accorder une représentation à la minorité, il ne fut permis aux électeurs des bourgs à trois députés — que l'on appelait circonscriptions à trois cornes — de voter individuellement que pour deux candidats. On diminuait ainsi la représentation réelle du bourg, par comparaison avec le reste du pays. Si Manchester, par exemple, était emporté par les libéraux, il aurait probablement été représenté par deux libéraux et un conservateur. Seulement, lors d'un vote de parti, le conservateur neutralisant l'un des libéraux, Manchester ne comptait que pour une voix et n'avait que la moitié du poids d'un bourg beaucoup moins considérable, mais représenté par deux membres du même parti. L'expérience donna si peu de satisfaction qu'on l'abandonna par la suite ; elle est surtout intéressante aujourd'hui parce que l'effort fait en vue d'organiser une énorme majorité de parti, afin d'emporter l'élection des trois représentants, fit surgir le *caucus* de Birmingham, dont la formation et la progéniture seront décrites dans un autre chapitre. A l'exception des quelques circonscriptions à trois députés et d'un beaucoup plus grand nombre de bourgs pourvus d'un seul siège parlementaire, les circonscriptions nommaient encore chacune deux représentants ; et ce fut la règle suivie jusqu'à la troisième et dernière grande réforme parlementaire.

(1) L'Ecosse obtint huit sièges de plus, et l'Irlande cinq.

*La réforme de 1885.* — Le *Redistribution Act* de 1885 fut, comme toutes les réformes anglaises, plus ou moins un compromis entre les idées anciennes et les nouvelles ; il se basait cependant sur le principe que les districts électoraux égalisés nommeraient chacun un seul député. On prit en gros comme base de la représentation la proportion d'un siège par 54.000 habitants ; et afin d'adapter le principe au système en vigueur avec le moins de changements possible, les bourgs qui ne comptaient pas 15.000 habitants furent privés de représentation et devinrent, au point de vue électoral, simplement une partie du comté où ils étaient situés. Les bourgs de 15.000 à 50.000 habitants conservèrent un député, ou en reçurent un s'ils n'en possédaient pas encore ; ceux de 50.000 à 165.000 habitants reçurent deux députés ; et ceux dont la population dépassait ce chiffre en reçurent trois, avec un représentant en plus pour chaque fraction supplémentaire de 50.000 habitants. Le même principe général fut adopté pour les comtés (1).

Les bourgs qui auparavant élisaient deux députés et qui avaient droit à la même représentation sous le nouveau régime, continuèrent à former des circonscriptions uniques pour l'élection de ces deux membres du Parlement. Ces bourgs sont au nombre de vingt-trois, (2) ce qui, en y ajoutant la Cité de Londres et les trois universités (Oxford, Cambridge et Dublin), forme un total de vingt-sept circonscriptions élisant deux députés à la fois. Toutes les autres circonscriptions sont des districts à un représentant ; on les forma en divisant les comtés, les bourgs à plus de deux députés et les nouveaux bourgs qui ne recevaient que deux représentants, en circonscriptions électorales séparées portant chacune un nom distinct.

(1) Plusieurs petits comtés d'Ecosse sont groupés deux par deux pour l'élection d'un seul député, mais cette combinaison est antérieure à la loi de 1885.

(2) Il y en a vingt en Angleterre, un au Pays de Galles, un en Ecosse et un en Irlande.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que les réformes de 1832 et de 1867 ne changèrent pas le nombre des membres de la Chambre, mais répartirent seulement à nouveau les 658 sièges existants. Ce nombre fut réduit à 652 après qu'en 1867, quatre bourgs élisant six députés furent privés du droit de vote pour cause de corruption électorale. La réforme de 1885 porta le nombre des sièges à 670, chiffre auquel il est demeuré fixé depuis cette époque.

*Les inégalités dans la représentation.* — La répartition des sièges, en 1885, ne fut qu'une grossière approximation de l'égalité entre les districts électoraux, et, avec le temps, ce caractère approximatif s'est encore accentué, à tel point qu'aujourd'hui il y a d'énormes différences dans les dimensions des circonscriptions électorales. La plus petite est le bourg de Newry, en Irlande, qui, lors du recensement de 1901, n'accusait qu'une population de 13.137 habitants ; et si nous négligeons l'Irlande à cause de sa situation particulière, nous rencontrons la plus petite circonscription de l'Angleterre à Durham, ville de 14.935 âmes ; la plus grande est formée par la division sud du comté d'Essex, qui compte 217.030 habitants : en sorte que la plus grande circonscription aujourd'hui contient à peu près quinze fois plus de population que la plus petite (1). Et ces inégalités ne se rencontrent pas seulement entre les extrêmes : elles existent à un moindre degré dans toute l'étendue du corps électoral, car maintes circonscriptions sont deux ou trois fois plus grandes que beaucoup d'autres.

Seulement, et à moins que l'on ne pense que l'exacte

(1) Non pas que les circonscriptions des comtés soient nécessairement plus grandes ou plus petites que celles des bourgs. Ainsi le bourg de Wandsworth comptait, en 1901, une population de 179.877 habitants. Nos chiffres se rapportent à des circonscriptions uninominales, car il se fait que lorsqu'on divise par deux la population des bourgs à deux membres, on ne les retrouve plus ni parmi les plus grandes circonscriptions ni parmi les plus petites. *Com. Papers*, 1905, LXII, 333 et suiv.

équivalence de tous les suffrages est un principe fondamental de la justice politique, des différences de ce genre ont peu d'importance, pourvu qu'une partie de la nation, ou plutôt une catégorie d'opinions ou d'intérêts ne soit pas nettement favorisée au détriment d'une autre. Or, un avantage semblable dans la représentation existe au Parlement; non pas entre les classes sociales ou les intérêts économiques de la nation, — car des inégalités de cette sorte ne sont pas assez marquées pour qu'il faille leur accorder de l'importance, — mais entre les différentes parties du pays.

*L'excès de représentation de l'Irlande.* — Certaines parties de l'Angleterre se sont développées rapidement, tandis que la population de l'Irlande a réellement diminué pendant la seconde moitié du siècle dernier. Il s'ensuit que, la proportion moyenne pour l'ensemble du Royaume-Uni étant d'un député par 62.703 habitants, l'Angleterre n'a qu'un député par 66.971 habitants tandis que l'Irlande en possède un par 44.147 habitants. S'il fallait répartir les sièges en proportion exacte de la population, l'Irlande perdrait trente députés, l'Angleterre en gagnerait à peu près autant, l'Ecosse en gagnerait un et le Pays de Galles en perdrait trois.

La question de la représentation proportionnelle de l'Angleterre et de l'Irlande est une question brûlante, parce que le régime parlementaire ne peut fonctionner normalement que si un parti possède une majorité capable d'offrir un ferme soutien au ministère. Or, quatre-vingts parmi les députés irlandais sont des nationalistes, qui n'appartiennent à aucun des deux grands partis et qui peuvent, à la suite d'une élection générale, tenir la balance du pouvoir et jeter le trouble dans la politique, comme ils l'ont fait après l'élection de 1885. La perte de vingt-cinq sièges, qu'ils éprouveraient par la réduction de la représentation de l'Irlande, diminuerait considérablement ce danger.

Le gouvernement conservateur fut sans cesse pressé par ses amis d'opérer ce transfert de sièges de l'Irlande

à l'Angleterre, et il se préparait à le faire, au moment où il dut se retirer, en 1905. Les défenseurs de l'Irlande soutinrent que c'eût été une violation de l'Acte d'Union, dans lequel ils voyaient une espèce de traité garantissant à l'Irlande cent députés à la Chambre des Communes (1). Mais les partisans de l'opération répliquèrent que les termes de l'Acte d'Union ne pouvaient pas être obligatoires à perpétuité et en dépit des changements de circonstances ; ils rappelèrent qu'en 1868 l'Eglise anglicane fut « désétablie » en Irlande, nonobstant les clauses de l'Acte qui stipulaient son « établissement » à perpétuité dans le pays (2) ; et ils alléguèrent que les circonstances avaient changé au point de justifier une nouvelle répartition des mandats parlementaires. Les Irlandais, de leur côté, répondent que la masse de leur peuple désirait ce « désétablissement », et que l'Irlande avait le droit de renoncer à une stipulation prévue dans son intérêt ; mais on pourrait faire observer que la stipulation concernant l'Eglise n'était pas inscrite au profit de l'Irlande ni de son peuple, mais seulement au profit d'une minorité de la population.

La formation de circonscriptions nouvelles en Angleterre, pour le placement des sièges transférés, soulèverait de grandes difficultés pratiques. Même si elle ne devait pas provoquer une répartition générale, l'opération entraînerait des changements inévitables dans maints districts. Indépendamment du danger de se voir accusé de faire de la géographie électorale dans un but de parti, on devrait encore considérer les intérêts personnels d'une foule de membres du Parlement. Chaque député atteint par le changement s'inquièterait surtout pour qu'on ne diminue point par là la sécurité de son siège ; et les réclamations de cette espèce ont une gravité particulière dans un pays où, comme en Angleterre, le député en possession d'un siège a pour ainsi

(1) 39-40 *Geo.* III, c. 67, art. 4.

(2) *Ibid.*, art. 5.

dire un droit imprescriptible au choix réitéré de son parti.

*Effet de la méthode anglaise de répartition des sièges.* — L'habitude anglaise de ne reviser les circonscriptions électorales et de ne répartir les députés entre elles qu'à de longs intervalles, de considérer un projet de loi à cet effet comme une mesure exceptionnelle de grande importance politique, au lieu de n'y voir que le résultat naturel de chaque nouveau recensement, offre l'avantage de prévenir de fréquentes tentations de faire de la géographie électorale. Mais, par contre, elle fait de la question des circonscriptions électorales un problème constitutionnel, presqu'une question révolutionnaire, précédée parfois d'une longue et sérieuse agitation et toujours discutée comme une question de parti. C'est là une difficulté perpétuelle, car le déplacement de la population, qui altère sans cesse la proportion de la représentation, doit rendre inévitable une répartition périodique des sièges parlementaires.

*Le droit de vote.* — L'extension du suffrage fut, elle aussi pendant longtemps, une grave question constitutionnelle ; mais elle a été presque si complètement résolue de nos jours qu'on ne pourra plus lui accorder la même importance à l'avenir. Avant le *Reform Act* de 1832, le suffrage dans les comtés dépendait exclusivement de la propriété foncière, en vertu d'une ancienne loi de 1429 (1) qui limitait le droit de vote aux *freeholders* de quarante shillings, c'est-à-dire aux hommes qui possédaient la pleine propriété, ou tout au moins l'usufruit, d'un fonds dont le revenu annuel était de quarante shillings (2).

Dans les bourgs, le droit de vote ne reposait sur aucun

(1) 8 *Hen.* VI, c. 7.

(2) Pour l'Ecosse, ce revenu devait être de 400 £ par an, à moins que le bien fût d'*old extent*. En Irlande, une loi de 1829 avait élevé la limite de ce revenu annuel jusqu'à 10 £ pour mettre fin à la manœuvre qui consistait à « fabriquer des électeurs » à la veille du scrutin.

principe uniforme ; il variait d'après la coutume ou la charte du bourg. Parfois il dépendait de la possession du sol ; comme la résidence n'était pas toujours exigée, tant s'en faut, il pouvait arriver que les électeurs ne vécussent point là où ils votaient, et il y avait même des membres du Parlement élus par des bourgs qui n'avaient plus un seul habitant. Ailleurs, le droit de vote appartenait au collège qui gouvernait la ville ; ici, à tous les francs-bourgeois (*freemen*) ; là, à tous les *householders* qui payaient les taxes locales ; et dans une localité au moins, le suffrage s'étendait à tous les habitants. Dans ces derniers cas, le droit de vote était en fait plus général avant le *Reform Act* de 1832 que par la suite, de sorte que cette loi, bien qu'elle ait en somme considérablement étendu le suffrage, et tout en respectant les droits des anciens électeurs, apportait pour l'avenir une restriction sérieuse au droit de vote de quelques localités (1).

*La réforme de 1832.* — Dans les comtés, la loi de 1832 continua à regarder le droit de suffrage comme dépendant de la possession du sol ; mais sous certains rapports elle le restreignait, et sous d'autres elle l'étendait beaucoup plus encore. Afin d'empêcher la fabrication de *freeholders* à quarante shillings dans un but électoral, la loi exigeait que l'électeur eût possédé sa terre pendant six mois, à moins qu'il ne l'eût obtenue par héritage, legs, mariage, ou grâce à la collation d'une charge publique (2) ; et de même elle exigeait pour le possesseur d'un usufruit, ou qu'il l'ait acquis par un de ces moyens, ou qu'il occupe réellement le fonds, sauf dans le cas d'un bien rapportant un revenu annuel évident (*clear yearly value*) de dix livres sterling (3). D'autre part, la loi étendait le droit de vote dans les

(1) Le suffrage des bourgs était aussi compliqué en Irlande qu'en Angleterre. En Ecosse il appartenait exclusivement aux conseils des bourgs royaux.

(2) 2-3 Will. IV, c. 45, § 26.

(3) *Ibid.*, § 18.

comtés aux personnes qui possédaient en *copyhold* ou en emphytéose (*leasehold*) de soixante ans des propriétés d'un revenu annuel de dix livres sterling ; de cinquante livres, si l'emphytéose n'était que de vingt ans ; et également de cinquante livres de revenu annuel, mais sans égard à la durée de l'emphytéose, lorsque le titulaire du droit occupait réellement le fonds (1).

*Dans les bourgs.* — La réforme opéra un changement complet dans les bourgs. Elle respecta les droits personnels des électeurs en vie (2) et consacra les privilèges des francs-bourgeois dans les villes où ils en possédaient (3). Mais à part cela, elle supprima toutes les anciennes conditions (4) et les remplaça par un suffrage uniforme et basé exclusivement sur la possession, ou plutôt sur l'occupation du sol. La nouvelle condition s'étendait à toute l'Angleterre et comprenait tous les hommes qui occupaient, comme propriétaires ou comme tenanciers, une maison, une boutique ou tout autre bâtiment qui rapportait, terrain compris, un revenu annuel de dix livres sterling. Le droit de vote dans les bourgs était donc basé sur le sol, comme dans les comtés, mais l'effet en fut tout différent, et c'est ce que l'on voulait. On a dit que les auteurs de la loi voulaient que les députés des comtés représentassent la propriété, tandis que ceux des bourgs représentaient le nombre. Les bourgs, comme on verra plus loin, ne constituaient pas le nombre, en réalité ; mais les comtés représentaient certainement la propriété, en dépit même de la clause

(1) 2-3 Will. IV, c. 45, §§ 19, 20. Cette dernière disposition fut ajoutée au projet pendant les débats, et on l'appela, du nom de son auteur, *Chandos Clause*.

(2) *Ibid.*, § 33.

(3) *Ibid.*, § 32 ; seulement les francs-bourgeois admis par la suite ne pouvaient voter que s'ils tenaient leur bourgeoisie de naissance ou par servitude.

(4) *Ibid.*, § 23. En vertu du § 31 les *freeholders* à 40 shill. conservaient le droit de vote dans les bourgs qui formaient eux-mêmes des comtés.

Chandos qui admettait les emphytéotes à cinquante livres et qui fut combattue par les auteurs du projet. Le corps électoral des comtés se composait de propriétaires et de quelques gros fermiers, tandis que celui des villes comprenait la grande classe moyenne.

Plus tard dans la même session, furent votées des lois semblables pour l'Ecosse (1) et pour l'Irlande (2); et l'on conserva jusqu'en 1884 l'habitude de traiter la question électorale dans les trois royaumes par des lois distinctes.

*Effet de la réforme de 1832.* — Comme la pratique de tenir un registre des personnes qui ont le droit de vote aux élections parlementaires ne remonte qu'à cette époque, il est impossible de préciser dans quelle mesure la loi de 1832 agrandit le corps électoral. Mais, des statistiques recueillies tout juste avant le vote de la loi, (3) il semble ressortir que le nombre des électeurs des bourgs pour l'Angleterre et le Pays de Galles était, à cette époque, de 180.000 environ; et immédiatement après l'application de la loi, il atteignait 282.398 (4). L'augmentation totale du corps électoral des bourgs, qui fut principalement influencé, fut donc de 100.000 environ, et une grande partie de cette augmentation était formée par les électeurs de grandes villes qui recevaient pour la première fois des députés, grâce à cette loi.

Le régime nouveau n'était à aucun point de vue ni démocratique ni proportionné à la population. Il donnait en moyenne pour tout le Royaume-Uni un électeur par trente habitants, mais les différences suivant les diverses

(1) 2-3 Will. IV, c. 65.

(2) *Ibid.*, c. 88.

(3) *Com. Papers*, 1831-1832, XXXVI, 489.

(4) Il est intéressant d'observer, que sur ce nombre, 108.219 où près des deux cinquièmes étaient des bourgeois (*freemen*), des électeurs de *scot and lot* (contribuables d'une ancienne taxe paroissiale), des *potwallopers* (bouilleurs) et d'autres, dont les anciens droits avaient éte respectés. Ils appartenaient naturellement aux vieux bourgs. Cf. *Election Returns* (*Boroughs and Counties*), *Com. Papers*, 1866, LVII, 215, p. 8.

circonscriptions et les diverses parties du pays étaient très grandes. Dans les comtés anglais et gallois, la proportion variait d'un sur cinq en Westmoreland à un sur trente-sept en Lancashire, un sur trente-neuf en Middlesex, et un sur soixante en Merionethshire. Dans les bourgs d'Angleterre et de Galles, la différence allait d'un sur quatre à Bedford et Aylesbury (où en pratique tous les adultes mâles étaient électeurs), à un sur quarante-cinq dans les villes manufacturières. En Ecosse la proportion des électeurs à la population était encore plus faible. Elle variait, pour les comtés, d'un sur vingt-quatre habitants en Selkirk, à un sur quatre-vingt-dix-sept en Sutherland ; et pour les bourgs ou districts, d'un sur vingt dans le district d'Elgin, à un sur quarante dans celui de Linlithgow. Dans les comtés d'Irlande, elle passait de un sur cinquante-huit en Carlow, à un sur deux cent-soixante-et-un en Tyrone ; et pour les bourgs, d'un sur neuf à Carrickfergus et Waterford, à un sur cinquante-trois à Tralee.

La proportion des membres du Parlement à la population était encore beaucoup plus inégale. Les réformateurs qui surgirent plus tard le firent remarquer : la moitié de la population des bourgs était concentrée dans seize bourgs et ne nommait que trente-quatre députés ; l'autre moitié, qui comptait moins de deux millions et demi, élisait encore deux cent quatre-vingt-treize représentants ; et dans les comtés, une masse de huit millions d'habitants ne nommait que cent quarante quatre députés. Il se faisait donc que moins d'un cinquième de la population en Angleterre choisissait à peu près la moitié des députés ; et comme ceux-ci étaient envoyés par des bourgs, on ne peut pas dire que les député des bourgs représentaient les masses (1).

*Les projets de réforme ultérieurs.* — M. G. Lowes

(1) Ces chiffres de la proportions des électeurs et des députés à la population sont empruntés à un Rapport sur les dépenses électorales, *Com. Papers.*, 1834, IX, 236, App. A.

Dickinson, dans son *Development of Parliament during the Nineteenth Century* (1), a fait observer que, bien que les auteurs de la loi de 1832 n'eussent aucunement l'intention d'ouvrir la porte à la démocratie, leur réforme ne pouvait pas constituer en elle-même une solution définitive du problème électoral et qu'elle devait inévitablement mener à d'autres concessions dans la voie du suffrage universel. Le premier pas fut une légère réduction, en 1850, du cens exigé pour le droit de vote en Irlande(2). Il fut suivi d'une série de propositions de réforme très modérées pour l'Angleterre ; mais elles échouèrent à la Chambre des Communes (3).

*La loi de 1867.* — Disraëli, qui avait poursuivi l'éducation de son parti récalcitrant jusqu'à ce qu'il comprît la nécessité politique de l'extension du suffrage, présenta, en 1867, un projet entouré de garanties contre la domination des masses. Sous le régime en vigueur, une faible fraction des classes ouvrières possédait le droit de vote dans les bourgs (4) ; et Disraëli comptait admettre au suffrage une plus forte proportion des ouvriers les plus prospères, sans leur donner dans le corps électoral une importance prépondérante. Mais la situation au Parlement était singulière. Le ministère conservateur, qui était arrivé au pouvoir uniquement à cause des querelles de ses adversaires, n'avait pas de majorité

(1) Pp. 47 et s.

(2) 13-14 *Vic.*, c. 69.

(3) A la lecture de ces débats, l'étranger est souvent intrigué par la différence que l'on fait entre le revenu taxable (*ratable value*) et le revenu annuel évident (*clear yearly value*). Celui-ci est ce que le registre des taxes appelle le revenu brut estimé (*gross estimated rental*), tandis que le revenu taxable correspond au revenu annuel net présumé, et on le calcule en opérant sur le revenu brut une réduction qui varie selon les localités, mais qui est en moyenne de dix pour cent.

(4) Sur les électeurs des bourgs en Angleterre et au Pays de Galles, 26.3 pour cent appartenaient aux classes ouvrières ; *Com. Papers*, 1866, LVII, 47, p. 5. En Ecosse la proportion était de 18.3 pour cent. *Ibid.*, 805. p. 12.

à la Chambre des Communes et ne pouvait faire prévaloir ses propres vues politiques ; quant aux libéraux, ils ne se sentaient pas la responsabilité qui accompagne le pouvoir. Il en résulta que le projet fut transformé par des amendements, que les garanties proposées par le gouvernement furent repoussées, et que l'on fit vers le suffrage universel un pas bien plus grand que personne ne s'y attendait.

Dans les comtés, la loi de 1867 (1) réduisait le cens, pour les propriétaires et les emphythéotes à long terme, de dix livres à cinq livres et créait une catégorie nouvelle d'électeurs : les occupants à douze livres sterling. Mais l'extension fut beaucoup plus considérable dans les bourgs, car on y introduisit deux nouvelles catégories. La plus importante était celle des *householders*, où prenaient place tous ceux qui occupaient, en qualité de propriétaire ou de locataire pour douze mois, une habitation ou une partie de maison traitée comme habitation distincte, sans égard à la valeur locative (2). L'autre caté-

(1) 30-31 *Vic.*, c. 102.

(2) Une des garanties du projet était la disposition exigeant que les *householders* soient taxés séparément pour l'assistance publique et qu'ils aient payé leur contribution ; et afin d'assurer l'acquittement personnel de cette charge par le *householder*, la loi prohiba la pratique courante de taxer le propriétaire des maisons à la place des occupants. Seulement, cette pratique était fort commode pour les autorités locales. Elle leur permettait de recueillir les taxes en un seul paiement par le propriétaire d'une série de maisons, au lieu de percevoir de petites sommes auprès d'une collection de locataires ; c'était même l'usage d'accorder une commission ou remise au propriétaire qui payait ainsi en bloc.

La facilité de cette ancienne pratique était si grande qu'on la permit de nouveau dès 1869 ; et la loi (32-33 *Vic.*, c. 41) prescrivit que ce payement global par le propriétaire serait considéré comme un payement par l'occupant au point de vue du cens électoral : c'était l'abolition de la garantie du payement personnel des taxes.

Cette pratique s'appelle la composition (*compounding*) des taxes, et le locataire dont les taxes étaient acquittées par le propriétaire

gorie comprenait les *lodgers* qui occupaient pour la même durée des appartements d'un rapport brut, non meublés, de dix livres sterling par an (1). Pendant la session suivante furent votées des lois en général fort semblables pour l'Ecosse et pour l'Irlande (2).

*Les effets de la réforme de 1867.* — De 1832 à 1862, en dépit de l'accroissement général de la richesse, le corps électoral avait éprouvé une augmentation à peine plus rapide que celle de la population ; en Angleterre et au Pays de Galles, les électeurs continuaient à former environ la vingtième partie de la population (3), tandis qu'en Ecosse leur proportion avait passé du trente-septième au trentième (4). Mais les lois de 1867 et de

figura dans de violentes discussions sous le nom de *compound householder*, bien qu'en fait ce fût la taxe, et non pas la maison ni son occupant, qui fit l'objet de la composition.

(1) Il faut remarquer que l'occupant à 10 £ différait du *householder* par le fait qu'il pouvait occuper une boutique, un dépôt ou tout autre bâtiment, tandis que le *householder* n'était électeur que grâce à une habitation. Par contre, les lieux occupés par un occupant à 10 £ devaient être d'un rapport annuel évident de 10 £, tandis que les droits du *householder* ne dépendaient aucunement de la valeur de son habitation.

Aux termes de la loi de 1867, le *householder* pouvait occuper une partie quelconque de maison traitée comme une habitation séparée, tandis que l'occupant à 10 £ devait occuper un bâtiment tout entier. Cette différence fut abolie en 1878 par une loi (41-42 *Vic.*, c. 26, § 5) qui admit l'occupation limitée à une partie distincte d'un bâtiment, pourvu que le rapport de cette partie fût de 10 £ par an.

(2) 31-32 *Vic.*, c. 48-49.

(3) La proportion variait d'un peu moins d'un sur vingt-deux à un peu plus d'un sur vingt. Cf. *Com. Papers*, 1866, LVII, 215, 569.

(4) *Ibid.*, 643. L'extension du suffrage en Irlande, en 1850, tripla presque le nombre des électeurs des comtés, nonobstant la diminution de la population.

Il faut remarquer que l'accroissement du nombre des électeurs inscrits sur les registres ne donne pas la mesure exacte de l'augmentation des personnes possédant le droit de vote, parce que, avec l'organisation des partis, se sont multipliés les efforts dans le but de faire enregistrer tout homme qui remplissait les conditions de l'électorat.

1868 doublèrent à peu près le corps électoral. Dans les comtés, les électeurs qui tout juste avant ces lois étaient au nombre de 768.705 atteignirent, en 1871, le chiffre de 1.055.467 ; et dans les bourgs, ils passèrent de 602.088 à 1.470.956 (1).

*La loi de 1884.* — Il est évident que les conditions de l'électorat ne pouvaient pas demeurer longtemps beaucoup plus favorables dans l'une catégorie de circonscriptions que dans l'autre, et que le droit de vote des bourgs devrait, tôt ou tard, s'étendre aux comtés. C'est ce qui arriva en 1884, (2) par un changement qui porta le corps électoral des comtés à plus du double. Le suffrage est donc aujourd'hui, en principe, uniforme dans tout le Royaume-Uni, à ceci près que certains propriétaires et emphythéotes sont électeurs dans les comtés et que dans quelques vieilles cités le droit de vote appartient encore aux francs-bourgeois (*freemen*). La plupart des bourgs étant compris dans des comtés, l'occupant, le *householder* ou le *lodger* possèderait, à raison du même cens, le droit de voter dans chacune des deux circonscriptions, en sorte que l'habitant d'un bourg jouirait de deux suffrages, alors qu'un citoyen remplissant les mêmes conditions, mais résidant en dehors d'un bourg, n'aurait qu'un seul vote. Afin d'éviter cette injustice, la loi dispose que l'occupation d'une maison, d'un appartement, d'une terre ou de tout autre fonds loué dans un bourg ne conférera pas le droit de vote pour les élections du comté (3) ; mais le propriétaire d'un fonds situé dans un bourg et qu'il n'occupe pas lui-même, peut, de ce chef, exercer le

(1) *Com. Papers*, 1872, XLVII, 395.

(2) 48-49 *Vic.*, c. 3. La loi étendait aussi le suffrage de *household*, tant pour les bourgs que pour les comtés, à ceux qui occupaient une demeure non pas comme propriétaires ou locataires, mais en vertu de leur fonction ou de leur emploi, pourvu que leur patron n'occupât point également la maison ; ceci pour exclure les domestiques. Cette condition s'appelle le « vote de service ».

(3) 48-49 *Vic.*, c. 3, 6 ; et aussi 2-3 Will. IV, c. 45, § 24, e 0-31 *Vic.*, c. 102, § 59.

droit de vote dans le comté ; de même, le propriétaire qui occupe son fonds dans un bourg, à condition qu'il y occupe également un autre fonds dont le cens lui assure déjà le droit de vote pour le bourg (1).

*Les bases actuelles.* — Bien que les bases du suffrage aient été unifiées en principe, elles ne sont pas exactement les mêmes pour toutes les parties du Royaume-Uni, et elles ne sont rien moins que simples. Les dernières lois n'ont pas codifié le droit électoral. La matière se trouve éparse dans de nombreux statuts, dont les dispositions sont tellement compliquées et si souvent obscures qu'on ne peut les comprendre à moins d'étudier l'interprétation que les tribunaux en ont faite. Le lecteur qui voudra se renseigner sur des points de détail devra consulter les traités spéciaux comme celui de Rogers *On Elections*. Quant à notre plan, il nous suffira de résumer les diverses bases du droit de vote telles qu'elles existent actuellement.

*La propriété.* — Il y a deux bases qui ne sont pas universelles. L'une d'elles, se rapportant aux droits réels sur le sol, ne s'applique qu'aux comtés et, dans une certaine mesure, aux bourgs qui forment eux-mêmes des comtés (2). Elle confère le droit de vote aux propriétaires d'un fonds (3) d'un revenu annuel de quarante shillings ; aux usufruitiers d'un même fonds et qui l'occupent réellement ou qui l'ont acquis autrement que par achat,

(1) Rogers, *On Elections*, I, pp. 64-66. Les renvois à Rogers se rapportent à la 16e édit. du vol. I et à la 17e édit. du vol. II.

(2) Le cens électoral exigé pour les propriétaires (*freeholders*) dans les bourgs qui sont des comtés n'est pas exactement le même que dans les comtés ; et le droit de vote des emphytéotes ne s'y étend pas. Il n'y a plus en Angleterre que quatre bourgs qui conservent ces droits : Bristol, Exeter, Norwich et Nottingham. Cf. Rogers, *On Elections*, I, pp. 160 et s.

(3) Les rentes provenant de la commutation des dîmes ou d'autres sources sont des droits fonciers équivalents à la propriété pour le droit de vote.

et à ceux dont le fonds produit un revenu annuel évident de cinq livres sterling (1).

Il faut encore ranger dans cette catégorie les emphytéotes d'un fonds produisant cinq livres de revenu annuel, à condition que la durée originelle de l'emphytéote fût d'au moins soixante ans, et produisant cinquante livres de revenu annuel dans le cas où cette durée n'était pas inférieure à vingt ans (2). Les bases correspondantes en Ecosse et en Irlande diffèrent quelque peu sous le rapport des conditions et des chiffres du cens.

*Les francs-bourgeois.* — L'autre base qui n'est pas universelle est celle du droit de bourgeoisie dans les villes dont les *freemen* étaient électeurs avant 1832. Ce privilège existe encore dans une série d'anciens bourgs, mais, à l'exception de la Cité de Londres, il est limité à ceux qui ont acquis le droit de bourgeoisie par naissance ou en vertu de l'apprentissage.

*Les occupants, householders et lodgers.* — Les trois autres bases sont universelles, encore qu'elles ne soient pas précisément uniformes. Elles concernent les occupants à dix livres, les *householders* et les *lodgers*. La première accorde le droit de vote à tout homme qui occupe, comme propriétaire ou comme locataire, un fonds ou un bien loué, d'un revenu annuel évident de dix livres. La seconde base confère le suffrage à tout homme qui occupe, comme propriétaire ou comme locataire, une maison, ou une partie de maison considérée comme une habitation séparée, quel qu'en soit le revenu annuel. On comprend aussi dans cette catégorie tous ceux qui, sans être ni propriétaires ni locataires, occupent, en vertu de leurs fonctions, de leur service ou de leur emploi, une demeure où leur patron n'habite pas lui-même. La troi-

(1) S'il s'agit d'un bien de *copyhold* ou de toute autre tenure, le fonds doit en tout cas rapporter un revenu annuel de 5 £.

(2) Les emphytéotes à 50 £ admis par la clause Chandos de la loi de 1832 devaient occuper le fonds ; ils sont aujourd'hui compris dans la catégorie des occupants à 10 £.

sième de ces bases confère le suffrage à l'occupant d'un logis qui vaut, non meublé, dix livres sterling par an.

L'application de ces principes aux cas particuliers a suscité une foule de litiges, et les tribunaux ont trouvé qu'il était presqu'impossible de faire la distinction entre un *householder* et un *lodger*. Des questions de ce genre n'offrent guère d'intérêt pour le lecteur qui ne s'occupe que d'étudier le gouvernement anglais et non pas de faire inscrire le plus grand nombre possible d'électeurs au profit d'un parti ; mais il y a deux ou trois points à remarquer, à cause de l'importance qu'ils ont pour l'étendue du corpsélectoral.

*La période d'occupation.* — Le premier de ces points concerne la durée d'occupation exigée. Il n'est pas requis, dans les comtés, que les propriétaires d'un fonds qui ont acquis ce bien par descendance, par mariage ou en vertu d'un avancement de fonctions, etc., l'aient possédé pendant un temps quelconque. Mais tous les autres propriétaires doivent avoir joui de leur titre pendant six mois avant le 15 juillet qui précède l'inscription des électeurs ; quant aux autres électeurs, à l'exception des *freemen*, ils doivent avoir occupé pendant un an avant le 15 juillet le bien dont le cens leur confère le droit de vote ou quelqu'autre bien dans la même circonscription (1). Cette condition a pour effet d'enlever tout suffrage aux personnes dont l'occupation n'a pas été continue pendant toute cette année, et comme les listes électorales n'entrent en vigueur que le 1er janvier suivant et pour toute l'année, les électeurs qui sont allés habiter une autre partie du pays dans les dix-huit mois qui suivent leur année d'occupation ne peuvent exercer leur droit de vote qu'à condition de se rendre dans leur ancienne résidence.

*La résidence.* — Le second point à remarquer est la question de résidence. Avant la réforme de 1832, le suffrage des comtés dépendait de la propriété ; celui des

(1) Rogers, I, pp. 61-63, 125.

bourgs variait énormément ; mais là où le suffrage était étendu, il dépendait principalement de la résidence. Cette distinction a persisté dans une certaine mesure. On peut dire en général que pour les comtés en Angleterre et en Ecosse, et à la fois pour les bourgs et les comtés en Irlande, la résidence n'est pas requise, à moins que l'occupation d'une habitation ou d'un appartement n'implique la résidence ; et cela n'est pas nécessairement le cas (1). Pour les bourgs anglais, l'électeur doit avoir résidé pendant dix mois avant le 15 juillet dans le bourg ou dans un rayon de sept milles (2) ; et en Ecosse cette condition de résidence s'étend à une année entière.

La condition de résidence n'implique cependant pas tout à fait autant qu'on pourrait le croire, car selon le droit anglais, la possession d'une chambre où l'on couche à l'occasion et où l'on a accès en tout temps suffit pour constituer une résidence ; et c'est ainsi que l'on peut avoir une résidence dans plusieurs localités (3) C'est pourquoi la résidence n'est pas exigée dans les comtés ; et même dans les bourgs, la condition de la résidence ne limite pas le droit de vote de l'électeur à une seule circonscription. Nous verrons tout à l'heure l'importance de ce fait.

*Le paiement des taxes.* — Le troisième point à noter est la question des taxes. Nous avons déjà remarqué qu'à une certaine époque le payement personnel des taxes par l'électeur avait fait l'objet de beaucoup de discussions et qu'on le regardait comme une précieuse garantie d'indépendance (4). En Angleterre les contributions pour l'assistance publique sont mises à charge des occupants d'un bien et non pas à charge des propriétaires ; et la loi prescrit encore que tous les électeurs dont le suffrage dépend de l'occupation d'un fonds (à l'ex-

(1) *Ibid.*, pp. 27, 66.

(2) *Ibid.*, pp. 148-149, 162. Le rayon de résidence pour Londres s'étend jusqu'à vingt-cinq milles.

(3) *Ibid.*, pp. 149-150.

(4) Cf. *supra*, p. 251, note 2.

ception des *lodgers,* qui, au point de vue juridique, ne sont pas des occupants) doivent avoir été taxés et doivent avoir acquitté leurs taxes (1). Mais cela veut dire seulement qu'il faut que les taxes aient été payées au nom de ces électeurs; et l'usage de la « composition » est si répandu pour les propriétaires de petites maisons de rapport, qu'en pratique c'est le propriétaire qui fait payement des taxes à peu près dans tous les cas où probablement les occupants le négligeraient. En Angleterre, donc, la condition qui exige que les taxes aient été payées n'exerce guère d'influence sur le corps électoral. En Ecosse, au contraire, le cas est tout différent. Là les taxes sont partagées entre le propriétaire et l'occupant, et l'usage de la « composition » est inconnu. Il s'ensuit que beaucoup d'occupants sont omis des listes électorales chaque année, faute d'avoir acquitté leurs taxes. Ce nombre, pour l'Ecosse entière, s'élève à cinquante mille (2).

*L'étendue actuelle du suffrage.* — Une comparaison entre le nombre des électeurs inscrits et le chiffre total de la population fait voir que l'Angleterre moderne n'est pas bien éloignée du suffrage universel. La proportion est d'environ un dixième (3), tandis que la proportion normale des mâles âgés de plus de vingt et un ans (sans acception des indigents, des criminels et d'autres individus que les lois électorales de tous les pays disqualifient) est un peu inférieure au quart. Les seules catégories exclues du corps électoral sont les domestiques, les célibataires vivant chez leurs parents et n'occupant pas un local pour leur propre compte, et les personnes qu'un changement de résidence prive du droit de vote. Or ce ne sont pas nécessairement là les plus mauvais éléments politiques d'une nation. Sans doute, l'exigence d'une occupation de douze mois exclut les vagabonds, mais elle

(1) Rogers, I, pp. 27, 30, 126 et s., et 142 et s.

(2) *Com. Papers*, 1898, LXXX, 755.

(3) Elle est un peu plus faible en Ecosse qu'en Angleterre et en Irlande.

exclut aussi d'excellents ouvriers qui émigrent d'après les nécessités du métier et d'autres personnes que leur profession oblige à des changements fréquents de résidence. En 1902, dans une lettre de doléances au *Times* (1), un instituteur expliquait comment il n'avait jamais pu voter à une élection générale. Il était sorti de son université parmi les premiers, il avait quarante ans, était marié et avait prospéré. Mais le succès même que lui valait sa réputation professionnelle, en l'amenant à changer plusieurs fois de résidence, lui avait toujours coûté son droit de vote. On assure communément que beaucoup de personnes respectables sont exclues de ce chef, tandis que la population des bas-fonds urbains, qui ne se déplace guère, n'en est pas atteinte.

L'état actuel du droit électoral est donc plutôt historique que rationnel. Il est compliqué, incertain, dispendieux dans son mécanisme ; il exclut un nombre des personnes qu'il n'y a aucune raison d'exclure, tandis qu'il en admet beaucoup qui auraient leur place marquée parmi les exclusions qu'il importerait de faire. Seulement, la rigueur ou l'injustice ne frappe que des individus. Il n'y aucune classe importante de la population qui soit lésée, et aucun parti politique ne recherche en ce moment une extension du suffrage. Les conservateurs n'y sont pas disposés par tradition, et les chefs libéraux se sont rendu compte qu'un élargissement du corps électoral profiterait probablement à leurs adversaires.

*Le vote plural.* — Bien que l'opinion publique ne réclame pas avec insistance une réforme dans le sens du suffrage universel, il s'est manifesté depuis longtemps un désir énergique de limiter chaque électeur à un vote unique. Qu'un homme puisse voter dans deux circonscriptions, cela choque l'égalité politique tout autant que s'il pouvait émettre deux votes dans la même circonscription : et c'est pour ce motif, et aussi parce que la plupart des électeurs qui disposent de plus d'un suf-

(1) 30 août.

frage sont des conservateurs, que depuis de longues années les libéraux ont fait de l'abolition du vote plural un des articles de leur programme. Pour autant que le droit de vote ne tienne pas à la résidence, rien n'empêche un électeur de voter dans toutes les circonscriptions où il remplit les conditions du suffrage (1). Or, la résidence n'est pas exigée dans les comtés ni dans les universités ; et même dans les bourgs, où elle est requise, le vote plural n'est empêché qu'en partie, puisqu'un électeur peut posséder plus d'une résidence et qu'une résidence dans un rayon de sept milles suffit, en sorte que beaucoup d'hommes qui ont leurs affaires en ville et qui habitent la banlieue, jouissent du droit de vote dans le bourg à raison de leurs bureaux ou ateliers, et dans le comté à raison de leurs habitations.

Il n'est pas facile de connaître le nombre des personnes qui possèdent le droit de voter dans plus d'une circonscription, ni de calculer l'influence qu'elles exercent sur les résultats des élections. D'une statistique des électeurs résidents et des non-résidents, produite au Parlement en 1888 (2), il appert, comme il fallait s'y attendre, que la proportion de ceux-ci est le plus élevée parmi les propriétaires des comtés : un quart d'entre eux étaient électeurs non-résidents. Au total, il y avait à peu près deux cent mille électeurs non-résidents pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Cela fait de 4 à 5 0/0 du corps électoral, ce qui n'est pas une fraction bien importante ; seulement ce chiffre ne correspond pas à l'influence complète du vote plural, parce qu'il ne comprend pas les personnes qui ont plus d'une résidence, ou qui habitent

(1) Il n'est pas permis de voter dans plus d'une circonscription du même bourg (48-49 *Vic.*, c. 23, § 8). Mais cette prohibition n'affecte pas les circonscriptions d'un même comté (*Ibid.*, § 9). Le territoire métropolitain de Londres ne forme pas un bourg, mais une collection de bourgs dont plusieurs renferment plus d'une circonscription parlementaire. Il s'ensuit que l'effet de cette disposition est tout à fait irrationnel dans ce cas-ci.

(2) *Com. Papers*, 1888, LXXIX, 907.

hors d'un bourg mais dans le rayon de sept milles, ni celles qui résident dans un bourg formant partie d'un comté mais qui possèdent le droit de vote dans l'un et l'autre. En outre, les électeurs en possession de plus d'un vote, s'ils ne forment qu'une faible proportion de l'ensemble du corps électoral pour le royaume, sont cependant assez nombreux pour décider de la victoire dans une circonscription où les partis se serrent de près.

Un des premiers actes du nouveau ministère libéral, dans la session de 1906, fut de présenter un projet de loi abolissant complètement le vote plural. On ne pouvait pas atteindre ce résultat en faisant de la résidence une condition du suffrage, parce qu'en Angleterre un homme peut posséder plus d'une résidence. Le projet portait donc que l'électeur devrait choisir, parmi les localités où il possédait les conditions du suffrage, celle où il désirerait être recensé, et il lui était interdit de voter ailleurs. Le projet fut admis par la Chambre des Communes, mais aussitôt rejeté par la Chambre des Lords.

*Nombre des électeurs par catégories.* — Il est intéressant de relever le nombre des électeurs inscrits dans les différentes catégories. Ces chiffres, en 1906, étaient les suivants pour le Royaume-Uni :

| | |
|---|---|
| Propriétaires | 579.827 |
| Occupants | 6.357.817 |
| *Lodgers* | 226.191 |
| Francs-Bourgeois, etc | 57 728 |
| Universités | 45.150 |
| Total | 7.266.706 |

La partie de beaucoup la plus considérable des électeurs sont recensés comme occupants, car cette catégorie comprend à la fois les *householders* et les occupants à dix livres sterling. La statistique renseigne un nombre de *lodgers* étonnamment faible ; céla est dû à ce que le *lodger* est le seul qui doive requérir son recensement en personne chaque année (1), tandis que les listes des pro-

(1) Rogers, I, pp. 265, 266, 268.

priétaires et des bourgeois sont virtuellement permanentes, et que celle des occupants est dressée par les *overseers* de l'assistance publique au moyen du registre des taxes (1).

Le résultat, c'est que personne ne cherche à être recensé comme *lodger* du moment qu'il possède une des autres bases du suffrage ; et il n'est pas douteux non plus qu'un bon nombre de *lodgers*, qui n'ont pas d'autre capacité électorale, négligent complètement de se faire recenser.

*Les causes d'exclusion.* — Une particularité caractéristique du droit électoral anglais, pas bien importante en elle-même cependant, est la règle qui enlève le droit de vote aux pairs (2) ; car la Chambre des Communes affecte encore de se montrer très jalouse de toute participation des membres de la Chambre des Lords à une campagne électorale (3). Pour le surplus, les causes d'exclusion en Angleterre ressemblent beaucoup à celles qui se retrouvent dans d'autres pays : ce sont les règles habituelles sur l'exclusion des étrangers, des mineurs, des aliénés, des indigents, des criminels et de ceux qui ont été condamnés pour corruption électorale. Autrefois, de nombreuses catégories de fonctionnaires publics étaient exclus, mais ces exceptions ont disparu, sauf pour la police irlandaise, pour certains fonctionnaires préposés aux opérations électorales, et pour les personnes employées ou salariées par les candidats.

Les femmes sont tenues à l'écart des élections parlementaires, bien qu'elles possèdent le droit de vote dans

(1) Lorsqu'un propriétaire fait la « composition » des taxes, il est obligé de remettre aux *overseers* la liste de ses occupants. Rogers, I, p. 130.

(2) Toutefois un pair d'Irlande élu dans une circonscription de Grande-Bretagne peut voter.

(3) Elle adopte chaque année un règlement de session qui déclare « qu'un pair, en se mêlant de l'élection des députés commettrait une violation grave des libertés et privilèges des Communes. »

presque toutes les élections d'intérêt local. Cette question a soulevé récemment de chaudes discussions. Les deux partis politiques ont, à différentes reprises, adopté des résolutions en faveur du suffrage des femmes, mais les chefs de l'un et l'autre sont divisés sur ce sujet, et l'on peut dire que le parti du travail est en Angleterre le seul groupement politique d'hommes qui désire cordialement cette réforme. Mais les femmes mènent en sa faveur une agitation vigoureuse, et les plus enthousiastes ont recherché le martyre en refusant de payer leurs impôts, en provoquant du trouble dans la galerie des dames à la Chambre des Communes, en se faisant arrêter pour avoir prononcé des discours dans la cour du palais de Westminster : on les appelle suffragettes. Elles ont foi évidemment dans l'ancien adage qui dit que le Parlement ne redresse un grief que lorsqu'on le lui a manifesté avec force. Les femmes finiront assurément par obtenir le suffrage, si elles se montrent solidement unies dans leur désir, et il n'est pas douteux que le principe ne fasse aujourd'hui énormément de chemin auprès des femmes d'Angleterre.

*L'inscription des électeurs sur les listes électorales.* — Il ne suffit pas qu'un homme remplisse les conditions du suffrage. Il faut encore que son nom soit inscrit sur la liste des électeurs de la circonscription ; et la méthode adoptée pour la préparation de ces listes est malaisée et dispendieuse. Cela est dû en partie à la complication des diverses bases du suffrage, qui peuvent soulever des questions épineuses de droit et de fait, et en partie à l'usage de confier principalement aux particuliers le soin de faire la preuve des réclamations et des protestations. Les listes sont établies en première instance par les *overseers* de l'assistance publique dans chaque paroisse ; mais tout citoyen dont le nom est omis peut réclamer son inscription, et quiconque figure sur la liste peut déposer une protestation contre l'inscription de tout autre nom qu'il n'estime pas en droit d'être inscrit. Ces réclamations et ces protestations sont portées en septembre

devant l'avocat reviseur, — c'est-à-dire un avocat d'au moins sept années de barreau, nommé à cette fin par le juge dont le circuit comprend la circonscription, et payé par le gouvernement. Il a pour mission de reviser les listes en y ajoutant les noms de ceux qui peuvent établir leur droit et en effaçant les noms inscrits à tort. Il ne doit pas s'en tenir aux noms qui ont fait l'objet d'une protestation, car il a le droit de faire spontanément des enquêtes et des convocations de témoins (1). En pratique, cependant, les causes sont préparées d'avance et plaidées devant lui par les agents locaux des partis politiques, dont le but est de faire inscrire les noms de leurs partisans et d'empêcher l'inscription de leurs adversaires.

Cette procédure recommence chaque année ; le travail et les frais qu'elle demande sont considérables, et les fonds sont fournis par les candidats au Parlement ou au moyen de souscriptions à la caisse du parti. C'est un des éléments de la cherté des élections ; et il aide à comprendre le soin que prennent tous les partis d'avoir en tout temps un candidat dans une circonscription, même en dehors des périodes électorales. En Ecosse, l'inscription des électeurs est beaucoup moins onéreuse pour les partis et elle coûte peu de chose aux candidats, parce que les titres de tous les électeurs, à l'exception des *lodgers*, sont examinés par un fonctionnaire public, appelé assesseur, avec un personnel d'auxiliaires ; il en résulte que les réclamations ou les protestations à combattre par les agents politiques sont peu nombreuses. Il n'y a point de raison apparente pour que cette pratique ne soit pas généralisée partout et pour toutes les catégories d'électeurs.

(1) Pour ce qui concerne les fonctions de l'avocat reviseur, cf. Rogers, I, pp. 297-336. L'appel de ces décisions, quant aux points de droit, peut être porté devant la division du Banc du Roi dans la Haute Cour de justice.

# CHAPITRE X

## LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *La Procédure électorale*

Toutes les élections du Parlement, qu'il s'agisse d'élections générales après une dissolution ou d'élections partielles nécessitées par une vacance accidentelle, ont lieu en vertu d'un *writ* revêtu du grand sceau, émis par l'Office de la Couronne et adressé au fonctionnaire (*returning officer*) qui doit présider les élections dans la circonscription. Dans tous les comtés et dans les bourgs d'Ecosse et d'Irlande, ce fonctionnaire est le *sheriff* ou son substitut. Dans les bourgs anglais, c'est le maire.

*La procédure électorale, antérieurement au Ballot Act.* — Jusqu'en 1872 les candidats au Parlement étaient proposés de vive voix sur les *hustings*, espèce de tréteaux dressés pour la circonstance. S'il était proposé plus de noms qu'il n'y avait de sièges à remplir, on disait que l'élection était disputée, et on la décidait à mains levées. Beaucoup de gens dans la foule n'avaient probablement pas le droit de vote, mais cela n'avait aucune importance, parce que l'épreuve à mains levées n'était qu'une formalité toujours suivie d'une demande de scrutin. On fixait la date de ce scrutin, qui compre-

nait plusieurs jours pendant lesquels les électeurs émettaient leurs votes en public. Cela prêtait à la corruption, à l'intimidation des électeurs, à des désordres de tout genre, assez souvent même organisés. Les scènes tumultueuses qui accompagnaient une élection ont été fréquemment décrites dans des ouvrages d'histoire et dans des romans comme *Pickwick* et *Coningsby*, écrits par des hommes qui avaient connu le temps de cet ancien scrutin. En 1872, on réforma la procédure électorale par le *Ballot Act* (1) qui inaugura le vote secret et rendit les opérations électorales beaucoup plus régulières.

*La procédure actuelle.* — Les présentations de candidature se font maintenant par écrit, par l'auteur de la proposition, appuyé d'un second et de huit autres ; ils doivent tous être des électeurs inscrits. S'il n'est présenté qu'un candidat par siège, le candidat ou les deux candidats d'une circonscription à deux députés sont déclarés élus séance tenante ; et ce cas n'est pas exceptionnel, car, nous verrons plus loin pour quelles raisons, il y a généralement plus d'un quart et même parfois plus d'un tiers des sièges qui ne sont pas disputés lors d'une élection générale.

*Les journées de scrutin.* — Si, au contraire, une élection est disputée, un jour est fixé pour le scrutin ; car les opérations du vote sont limitées maintenant à une seule journée pour chaque circonscription. Ce jour n'est pas le même pour toutes les circonscriptions, à cause de la latitude qui est encore laissée au *returning officer*. Celui-ci a le droit, dans certaines limites qui sont différentes pour les comtés et les bourgs, de déterminer combien de jours s'écouleront, d'abord entre la réception du *writ* et l'élection (c'est-à-dire la présentation), puis entre cette élection et le scrutin (2). Il s'ensuit que dans

(1) 35-36 *Vic.*, c. 33.

(2) Le *returning officer* doit annoncer la date de l'élection dans les vingt-quatre heures de la réception du *writ* pour les bourgs, et dans les deux jours pour les comtés. Cette date doit être fixée à trois jours de distance au moins pour les bourgs, et quatre

les bourgs le vote peut avoir lieu de quatre à huit jours après la réception du *writ*, et dans les comtés, de six à dix-sept jours. Et comme les *writs* sont tous déposés à la poste en même temps, les jours de vote lors d'une élection générale remplissent une période de plus de deux semaines.

On pourrait croire que le *returning officer* use de ce pouvoir de déterminer l'ordre des élections pour favoriser son parti ; on dit que cela se fait, non pas systématiquement par tout le pays, mais dans certaines localités. La multiplicité des journées électorales a un autre effet plus important : elle donne aux électeurs du dehors, comme on appelle les électeurs non-résidents, le temps de se rendre d'une circonscription dans une autre et elle facilite ainsi le fonctionnement du vote plural. C'est pour cette raison que le parti libéral, adversaire du vote plural, réclame dans son programme la fixation de toutes les élections au même jour. On objecte à cela que cette réforme, en prolongeant la période électorale dans les bourgs, aggraverait pour les candidats des bourgs les fatigues et les dépenses. Si l'on considère, en effet, la dépense d'énergie et d'argent qui se fait en pareille circonstance, l'objection ne paraît pas mal fondée.

*La manière de voter.* — Pour la facilité du vote, la circonscription est divisée en un certain nombre de districts électoraux, et quand une élection est contestée, le vote a lieu dans chacun de ces districts au jour fixé, entre huit heures du matin et huit heures du soir. Il n'est pas nécessaire de décrire la manière de voter adoptée en 1872 et inspirée du vote secret appelé *sys-*

jours au moins pour les comtés. D'autre part, elle ne peut être reculée, pour les bourgs, au-delà du quatrième jour après la réception du *writ*, ni pour les comtés, au delà du neuvième jour. Si au jour fixé pour la présentation des candidatures l'élection est disputée, le *returning officer* doit indiquer pour le scrutin une date parmi les trois jours qui suivent, pour les bourgs, et dans les comtés, une date comprise entre le deuxième et le sixième jour qui suivent.

*tème australien*, car l'emploi de l'une ou l'autre forme de ce système est devenu à peu près universel dans les pays civilisés (1). Il faut remarquer cependant que le *Ballot Act* ne s'est jamais appliqué aux universités, où le vote s'exprime encore de vive voix ou au moyen d'un bulletin déposé au scrutin par un autre électeur à qui on l'a confié (2). En fait la plupart des votes universitaires sont émis par procuration, suivant un usage qui fut introduit en 1861 (3), mais que l'adoption du vote secret ferait disparaître.

*Les lois contre la corruption électorale.* — Avant la réforme de 1832, les candidats dépensaient de formidables sommes d'argent pour les élections et se livraient à toutes sortes de pratiques de corruption électorale. La suppression de la représentation des bourgs pourris et l'extension du suffrage ne mirent point fin au mal. Encore en 1880, les commissaires spéciaux nommés pour faire une enquête sur les agissements d'une série de bourgs dont les élections étaient incriminées, trouvèrent les choses en mauvais état (4). A Macclesfield et à Sandwich, la moitié des électeurs environ s'étaient rendus coupables de subornation et d'autres actes de corruption (5); et comme conclusion de l'enquête, ces deux bourgs, qui étaient d'ailleurs les pires, furent privés de toute représentation. Une série de lois ont essayé de dé-

(1) « Le vote secret n'a amené une différence vraiment capitale que dans un seul des trois royaumes : il a mis fin au despotisme politique du grand propriétaire d'Irlande. Son influence a développé en Angleterre l'honnêteté, la liberté, la dignité ; mais elle n'a pas fait jaillir de nouvelles sources de forces libérales. » MORLEY, *Life of Gladstone*, II, p. 370. Mais il paraît aussi que le vote secret aurait lentement renforcé le parti libéral dans les districts ruraux de l'Angleterre, grâce à la protection qu'il accorde aux ouvriers agricoles.

(2) 35-36 *Vic.*. c. 33, §§ 27, 31. ROGERS, II, p. 118.

(3) 24-25 *Vic.*, c. 53.

(4) *Com. Papers*, 1881, XXXVIII-XLV.

(5) *Com. Papers*, 1881, XLIII, XLV, et les cédules annexées à ces rapports.

truire le mal. On les a faites de plus en plus serrées et le couronnement du système se trouve dans la loi de 1883 : *Corrupt and Illegal Practices Act* (1). Ces lois cherchent à empêcher les manœuvres frauduleuses dans les élections par différents moyens : premièrement, elles interdisent certains actes, soit parce qu'ils nuisent directement à l'honnêteté des élections, soit parce qu'ils seraient la source de dépenses excessives ; deuxièmement, elles limitent la somme totale qui peut être dépensée et précisent les objets de ces dépenses ; troisièmement, elles exigent que tous les débours soient faits par un agent désigné, qui doit remettre ses comptes complets au gouvernement ; et quatrièmement, elles punissent la violation de ces règles de peines politiques et d'autres, qui sont appliquées non seulement d'après la procédure pénale ordinaire, mais encore sommairement par le tribunal qui statue sur la validité d'une élection contestée.

*Les manœuvres corruptrices.* — Les plus graves parmi ces actes interdits par la loi sont connus sous le nom de manœuvres corruptrices. Ce sont la subornation, la régalade, la pression et la substitution (2).

*La subornation* (*bribery*). — Cette manœuvre est naturellement réprimée dans tous les pays ; en Angleterre, elle est définie avec beaucoup de détails, car, de même qu'il y a sept espèces de mensonge, la loi anglaise décrit sept moyens distincts de subordonner un électeur (3). Quiconque ne s'occupe pas de la besogne électorale n'a pas besoin de se les rappeler, et il suffit de dire que ces manœuvres comprennent les promesses ou les démarches faites pour procurer à un électeur une fonction ou un emploi quelconque, dans le but d'influencer son vote.

*La régalade* (*treating*). — La subornation implique un contrat exprès ou tacite dont le vote est l'objet,

(1) 46-47 *Vic.*, c. 51.

(2) *Ibid.*, § 3.

(3) 17-18 *Vic.*, c. 102, §§ 2, 3.

tandis que dans la régalade l'auteur du cadeau ne demande pas d'engagement à l'électeur, mais se fie à un sentiment normal de reconnaissance. Seulement, comme le faisait remarquer, il y a quelques années, l'un des juges d'une élection contestée, s'il devient difficile de pratiquer avec succès la subornation dans les grandes circonscriptions d'aujourd'hui, un peu de régalade suffit pour conquérir une popularité considérable (1). Cela est d'autant plus vrai en Angleterre que l'existence de distinctions sociales très marquées rend l'usage de la régalade d'autant plus efficace. Elle était déjà interdite à l'époque de Guillaume III, et la loi la définit aujourd'hui (2) le fait d'offrir ou de faire distribuer à ses frais « des viandes, boissons, amusements ou aliments à quiconque ou pour quiconque, dans le but d'exercer sur cette personne ou sur toute autre une influence malhonnête pour la déterminer à donner son vote ou a s'abstenir de voter ».

*La pression (undue influence)*. — La loi de 1883 (3) définit la pression : l'emploi ou la menace d'employer toute force, violence ou contrainte, l'infliction ou la menace d'infliger tout dommage matériel ou moral, dans le but d'exercer une influence sur une personne en vue de son vote ; de même que le fait d'entraver, par la contrainte morale ou par la fraude, le libre exercice du droit de vote d'un électeur. Ces dispositions légales atteignent le patron qui menace de renvoi ses ouvriers (4) et le prêtre qui fulmine des peines spirituelles contre des adversaires politiques (5).

La substitution de personne (*personation*) n'a pas besoin d'être décrite.

(1) Affaire de Hexham, 4 O'M. et H., pp. 143 et 147. A la suite des élections générales de 1906, l'élection d'un député fut annulée de ce chef. Affaire de Bodmin, 5 O'M. et H., p. 225.

(2) 46-47 *Vic.*, c. 51, § 1.

(3) *Ibid.*, § 2.

(4) Rogers, II, pp. 316-319.

(5) Affaire de Meath et North Meath, 4 O'M. et H. pp. 130, 185.

*Les manœuvres corruptrices vicient l'élection.* — Toutes ces manœuvres de corruption constituent des délits punissables d'amende et d'emprisonnement et de la perte des droits politiques pour sept ans (1). Mais ce qui est bien plus important à notre point de vue, c'est que ces manœuvres peuvent coûter son siège à une député ; car si le tribunal qui juge une contestation d'élection déclare que le candidat a pratiqué l'une ou l'autre de ces manœuvres ou bien qu'il a laissé pratiquer en connaissance de cause et pour son compte la subornation ou la substitution, l'élection est annulée et le candidat perd à jamais le droit d'être élu au Parlement dans cette circonscription (2). De plus, si le tribunal met les manœuvres à la charge des agents du candidat, encore que celui-ci en soit parfaitement innocent, l'élection est annulée tout de même et le candidat perd pour sept ans le droit d'être élu dans cette circonscription (3).

*Mais seulement lorsqu'elles émanent du candidat ou de ses agents.* — Pour arriver à faire casser une élection, il faut faire la preuve de manœuvres corruptrices à charge du candidat personnellement ou de ses agents. En vertu des plus anciennes traditions de la vie anglaise, l'élection est regardée comme l'affaire des seuls candidats. Les agissements des comités de parti ou d'autres organisations ne sont points considérés, (4) et leur conduite n'a d'effet sur le résultat que si leurs relations avec le candidat ont été telles qu'elles les constituent ses agents. Aussi longtemps qu'une association politique défend les intérêts généraux du parti, plutôt qu'elle ne

(1) 46-47 *Vic.*, c. 51, § 6.

(2) *Ibid.*, § 4.

(3) *Ibid.*, § 5.

(4) Dans le compte officiel de ses dépenses électorales le candidat ou l'agent doivent déclarer qu'à leur connaissance et dans leur opinion sincère, aucune personne, aucun club, aucune société ou association n'a fait de dépenses dans le but d'influencer l'élection. *Ibid.*, céd. 2. Seulement il suffit à cet égard qu'ils prennent soin d'ignorer les dépenses de cette espèce.

soutient un candidat en particulier, celui-ci n'est pas responsable des actes de celle-là. Il a été décidé, par exemple, qu'un candidat n'est pas responsable de la régalade offerte par une association politique, bien qu'il y ait assisté et qu'il ait pris la parole dans la réunion, pourvu que la fête soit organisée dans l'intérêt de l'association, et non pas pour assurer l'élection du candidat (1). Il a été décidé aussi que le paiement par un comité de parti des frais de musique et de boissons pour des réunions publiques précédant une élection, ne doit pas figurer dans les dépenses électorales du candidat, pas plus que sa souscription personnelle aux fonds de ce comité, à moins que le comité ne soit qu'un trompe-l'œil (2).

Dans tous les cas de ce genre, il est difficile de prouver le mandat (*agency*) de manière à convaincre les juges de la contestation électorale. Il arrive cependant dans toute élection, à un moment donné, que l'association de parti devient l'agent du candidat en vertu même de l'activité qu'elle déploie en sa faveur (3). Seulement cela n'est plus vrai des autres associations moins directement rattachées à l'organisation du parti et qui ont néanmoins l'habitude de fournir beaucoup de besogne en temps d'élection. Ainsi il a été jugé qu'une association de marchands patentés de comestibles, qui avait dans l'élection un intérêt direct et particulier, ne devenait pas l'agent du candidat nonobstant le rôle important qu'elle avait tenu dans la campagne électorale (4). Il est manifeste que cette interprétation laisse la porte grande ouverte à l'influence corruptrice.

(1) Affaire de Cockermouth, 5 O'M. et H., p. 155. Affaire de Saint-George, 5 O'M. et H., pp. 89 et 97-98. Dans la première de ces affaires, la régalade avait été offerte par une association libérale-unioniste ; dans la seconde, par une association irlandaise-unioniste.

(2) Affaire de Lancaster, 5 O'M. et H., pp. 39 et 42-43.

(3) Affaire de Walsall, 4 O'M. et H., p. 123, Pollock, B, p. 124.

(4) *Ibid.*

*La corruption générale.* — Il y a une exception au principe que la corruption doit être prouvée à charge du candidat. Si la subornation, la régalade, la substitution, l'intimidation ou la pression, soit physique, soit morale (*ecclesiastical*) se sont pratiquées d'une manière générale dans la circonscription, — c'est-à-dire d'une manière tellement étendue qu'il n'est pas possible que le vote ait été la libre expression de la volonté des électeurs, — le résultat de l'élection est vicié d'après le droit coutumier, alors même que ni le candidat ni son agent ne seraient impliqués dans ces accusations (1).

*Distinction entre manœuvres corruptrices et manœuvres illégales.* — Indépendamment des manœuvres corruptrices la loi prohibe encore certains actes connus sous le nom de pratiques illégales ; mais les dispositions qui les concernent sont portées en vue surtout de restreindre les dépenses électorales, et nous en reparlerons à propos de celles-ci. La distinction essentielle entre les deux espèces ressemble fort à celle que les légistes faisaient autrefois, en matière criminelle, entre le *malum prohibitum* et le *malum in se*. Une manœuvre corruptrice suppose une turpitude morale et elle exige la preuve d'une intention corruptrice (2). Ainsi, offrir un cadeau à un électeur ne constitue pas un acte de subornation, à moins qu'on ait l'intention d'influencer son vote ; tandis qu'une pratique illégale est simplement un acte interdit par la loi et qui de ce chef devient illégal, quelle que soit l'intention de son auteur ; tel, par exemple, le payement de dépenses électorales dépassant le maximum fixé par la loi. C'est pourquoi une manœuvre de corruption n'est pas excusable (3), tandis que

(1) Rogers, II, pp. 293, 308, 325-329, 335.

(2) Faire une fausse déclaration dans le compte officiel des dépenses électorales constitue, en cas d'erreur volontaire, une manœuvre de corruption et non pas une pratique illégale. — 46-47 *Vic.*, c. 51, § 33 (7).

(3) Ici encore il y a une exception : les juges peuvent excuser un fait de régalade ou de pression commis par un agent autre

le tribunal des contestations électorales peut ne pas appliquer rigoureusement les conséquences d'une pratique illégale, lorsque l'illégalité a été légère en elle-même et qu'elle s'est commise sans la complicité du candidat qui, au contraire, a employé tous les moyens raisonnables pour l'empêcher ; de même, lorsque l'illégalité, même commise directement par le candidat ou par son agent électoral, provient d'une inadvertance, d'une erreur de calcul accidentelle, ou de toute autre cause raisonnable ; de même enfin, lorsque le défaut de produire les comptes des dépenses est dû à une maladie.

*Pratiques qui tendent à l'avilissement des élections.* — Certains actes qui, sans occasionner de grandes dépenses, tendent à l'avilissement des mœurs politiques, sont considérés comme des pratiques illégales, et interdits par la loi. Tels sont l'emploi d'un débit de boissons comme local de comité (1), et la distribution aux électeurs de cocardes, rubans et autres signes distinctifs (2) ; on y voit un procédé dangereux pour la paix publique.

*Limitation des dépenses.* — D'autres actes, inoffensifs en apparence, sont interdits en vue de prévenir les extravagances. Le plus curieux exemple de ce genre est la disposition qui défend d'employer des véhicules de louage pour conduire les électeurs au scrutin (3). Une règle de cette espèce peut sembler superflue ; mais avant la loi de 1883 qui la porta, il paraît qu'en de certains cas on avait dépensé des milliers de livres sterling à véhiculer des électeurs. La loi ne prohibe point l'emploi de voitures ; elle interdit seulement l'emploi de voitures louées ; il en résulte que les gens riches du parti mettent à la disposition du candidat des équipages et des auto-

que l'agent électoral, s'il s'agit d'une vétille et si le candidat et son agent électoral, loin d'y avoir coopéré, ont employé tous les moyens raisonnables pour empêcher les manœuvres de corruption et les pratiques illégales. — 46-47 *Vic.*, c. 51, § 22.

(1) *Ibid.*, § 20.

(2) 17-18 *Vic.*, c. 102, § 7.

(3) 46-47 *Vic.*, c. 51, §§ 7, 14.

mobiles, parfois même blasonnés d'armoiries vénérables. De fait, dans les pronostics électoraux, on entend dire constamment que le candidat conservateur a l'avantage d'un plus grand nombre de voitures.

*Les dépenses autorisées.* — L'effort le plus méthodique qui ait été fait pour contenir l'extravagance électorale se trouve dans les dispositions qui, d'une part, déterminent les objets de ces dépenses et, d'autre part, en limitent le total. Une cédule de la loi de 1883 énumère les objets de dépenses légitimes.

*La rémunération des employés.* — La première partie de la cédule concerne les personnes que l'on peut employer légalement. Ce sont : un agent électoral (1) ; un agent de scrutin pour surveiller les opérations dans chaque bureau de vote ; des commis et des messagers en proportion de la population : l'autorisation à cet égard est un peu plus large pour les comtés que pour les bourgs à cause de l'étendue de la circonscription. La loi interdit l'emploi de tout agent salarié, autre que ceux que cette cédule prévoit (2) ; et elle enlève le droit de vote à tout agent salarié (3). On remarquera que les solliciteurs (*canvassers*) ne figurent pas sur la liste des agents autorisés ; il s'ensuit que l'emploi de solliciteurs à gages est illégal (4). Or la sollicitation personnelle des électeurs, qu'on appelle *canvassing*, étant de loin la partie la plus efficace du travail accompli en période électorale, chaque candidat est toujours assisté d'une armée de volontaires. Partout où cela est possible, il reçoit l'aide des agents d'autres circonscriptions ou d'associations distinctes ; comme ces agents ne sont point à sa solde et qu'en fait ils ne reçoivent aucun supplément de gages pour les services qu'ils rendent en cette circonstance, ils ne tombent pas sous la prohibition de la loi.

(1) Et dans les comtés, un sous-agent pour chaque bureau de vote.

(2) 46-47 *Vic.*, c. 51, § 17.

(3) *Ibid.*, § 36 et céd. I, 1re partie (7).

(4) Rogers, II, pp. 156, 160, 350.

*Les autres dépenses autorisées* par la cédule concernent les frais d'impression, d'annonces, de papeterie, de ports de correspondance et d'autres semblables ; les frais de réunions publiques ; la location d'un local de comité par cinq cents électeurs (1) ; des mêmes frais à concurrence de deux cents livres sterling pour des objets divers, mais pas illégaux. Le candidat peut aussi faire des dépenses personnelles de voyage et d'hôtel (2) ; et, enfin, il y a les frais faits par le *returning officer* pour l'établissement des cabines de vote, pour le salaire des agents qui doivent les surveiller et pour les autres dépenses occasionnées par l'élection (3). Ces derniers frais sont à la charge commune des candidats, et ils ne se bornent pas à peu de chose, puisque lors de l'élection générale de 1900, ils s'élevèrent, pour l'ensemble du Royaume-Uni, à la somme de 130.270 *l.* 10 *s.* 11 *d.*, soit à peu près le cinquième du total des dépenses (4). La Fédération nationale libérale a d'ailleurs fréquemment proclamé dans son programme que ces dépenses devraient être défrayées par l'État au lieu d'être laissées à la charge des candidats.

*Maximum des dépenses.* — Dans le but de réduire le coût des élections le Parlement a non seulement énuméré les objets de dépenses licites, mais encore il a fixé la limite extrême que ces dépenses peuvent atteindre (5). Pour les bourgs cette limite est arrêtée à trois cent cinquante livres sterling lorsque le nombre des électeurs inscrits ne dépasse pas deux mille ; au delà de ce chiffre la tolérance est de trente livres par mille électeurs (6). Mais ces sommes ne représentent pas le coût to-

(1) Pour les comités la loi admet la location d'un local central et, en plus, d'un local par cinq cents électeurs dans chaque district électoral.

(2) 45-47 *Vic.*, c. 51, § 31.

(3) 38-39 *Vic.*, c. 84 ; 48-49 *Vic.*, c. 62.

(4) *Com. Papers*, 1901, LIX, 145, p. 84.

(5) 46-47 *Vic.*, c. 51, céd. I, 4e partie.

(6) En Irlande la limite tant pour les bourgs que pour les comtés est un peu inférieure.

tal, car elles ne comprennent ni les dépenses personnelles du candidat, qui peuvent s'élever à cent livres, ni les débours des *returning officers*.

*Sanctions applicables en cas de frais illégaux.* — Les règles sur les dépenses électorales sont sanctionnées de peines semblables à celles qui visent les manœuvres corruptices, seulement elles sont moins sévères. Indépendamment de la répression prévue, la loi dispose que le candidat ou l'agent qui violera ces règles sera coupable de pratiques illégales (1), et elle frappe de la perte de son siège et de l'inéligibilité dans la même circonscription pendant la durée de ce Parlement (2) le candidat qui s'est rendu coupable d'une pratique illégale, personnellement ou par ses agents, à moins qu'il ne soit exempté des conséquences, comme il a été expliqué plus haut.

*L'agent électoral.* — Ce n'est pas tout de formuler des règles précises sur les dépenses électorales ; il faut encore en assurer le respect. Le moyen adopté dans ce but en Angleterre est d'obliger chaque candidat à désigner un agent électoral qui est responsable de tous les débours. Sauf les dépenses personnelles du candidat, à concurrence d'un chiffre ne dépassant pas cent livres sterling, aucun payement de frais électoraux ne peut être fait par le candidat, ni par personne pour son compte, si ce n'est pas l'intermédiaire de l'agent électoral (3) ; et aucun engagement pour frais électoraux n'est valable s'il n'est pris par cet agent (4). Dans les trente-cinq jours qui suivent l'élection, l'agent doit remettre au *returning officer* un compte de tous ses débours et de toutes les sommes qu'il a reçues du candidat ou de toute autre personne, en vue de la campagne ; et le candidat doit affirmer en conscience que ce compte est exact et sincère (5).

(1) 46-47 *Vic.*, c. 51, § 21.

(2) Si l'infraction a été commise du consentement du candidat, la durée de l'inéligibilité atteint sept ans. *Ibid.*, § 5.

(3) *Ibid.*, §§ 28, 31.

(4) *Ibid.*, § 27.

(5) *Ibid.*, § 33 et céd. II.

La catégorie de la personne choisie pour cette fonction n'est pas seulement de la plus haute importance pour le candidat; l'honnêteté des élections en dépend encore pour une bonne part. Le candidat peut être lui-même son propre agent électoral, mais cela arrive rarement. D'ordinaire, mais cependant pas en règle invariable, il prend comme agent le secrétaire salarié de l'association politique locale, qui a l'avantage de connaître la circonscription mieux que personne; le « Manuel pratique pour les Elections parlementaires » publié par le parti conservateur recommande cet usage (1). D'autre part, Rogers, dans son traité *On Elections* (2) avertit les candidats qu'il n'est point sage de choisir ces personnes parce que « dans ce cas il arrive fréquemment que l'on cherche à faire endosser par le candidat la responsabilité des actes de l'association et de ses membres ». « Un autre danger » dit-il, « c'est que l'on risque de confondre les dépenses électorales du candidat avec celles de l'inscription des électeurs sur les listes, ou de les dissimuler sous les dépenses de l'association ». Avec l'organisation actuelle des partis, une confusion de ce genre est à peu près inévitable; et peut être les candidats ne la redoutent-ils pas autant que l'auteur du traité semble le croire. En dépit des dangers que ce procédé peut offrir, l'usage n'en est pas seulement courant, mais encore il va grandissant; et en fait, la position de secrétaire et agent salarié est devenue un métier dont nous examinerons le caractère en étudiant les organisations de parti.

*Le tribunal électoral.* — Autrefois la validation des élections était décidée par la Chambre des Communes elle-même; il en résultait naturellement que la politique intervenait largement dans la décision. A telles enseignes que la chute de sir Robert Walpole fut provoquée par un vote défavorable dans une contestation d'élection. En 1770 une loi remit cette compétence à un comité spécial

(1) 2ᵉ éd. (1892), p. 14.
(2) II, pp. 152-153.

de la Chambre ; mais cela ne fit pas disparaître l'animosité politique, et finalement, en 1868, le jugement de toutes les contestations d'élection fut confié à un collège judiciaire, quel que soit le fondement de la réclamation : erreur dans le compte des suffrages, manœuvres de corruption ou pratiques illégales. Le tribunal se compose maintenant de deux juges de la Haute Cour de Justice (division du Banc du Roi) choisis par les autres juges de cette division (1).

Tout candidat battu ou tout électeur peut présenter au tribunal une requête indiquant les raisons sur lesquelles il se fonde pour attaquer la validité de l'élection ; l'affaire est jugée, les témoins sont entendus et les frais sont alloués selon la procédure suivie dans toutes les affaires judiciaires. La décision prend la forme d'un rapport au *Speaker* de la Chambre des Communes, mais elle est en réalité une sentence définitive sur les questions soulevées, car si le tribunal décide qu'il y a eu manœuvres corruptrices ou pratiques illégales, l'effet du rapport n'est pas seulement d'annuler l'élection, mais encore de frapper le candidat ou toute autre personne coupable, des déchéances politiques que ces infractions entraînent (2).

*Résultats de la loi sur les manœuvres corruptrices. — Réduction des dépenses.* — Pour ce qui regarde la réduction des frais électoraux, la manière anglaise de traiter la question a certainement réussi. D'après les statistiques fournies au Parlement, le total des dépenses engagées par les candidats dans l'ensemble du Royaume-Uni lors de l'élection générale de 1880 — la dernière qui eut lieu avant la loi de 1883 sur les manœuvres de corruption — atteignit 1.736.781 £ ; à l'élection suivante, en 1885, ce chiffre tomba à 1.026.645 £, et depuis il est demeuré constamment en dessous. En 1900, il fut de 777.429 £, ce qui est aux environs de la moyenne actuelle. Les frais

(1) 31-32 *Vic.*, c. 75 ; 42-43 *Vic.*, c. 75 ; 44-45 *Vic.*, c. 68, § 13.
(2) 46-47 *Vic.*, c. 51, §§ 4, 5, 11.

électoraux en Angleterre ne sont cependant pas peu de chose aujourd'hui. Le taux moyen, en 1900, dans les circonscriptions où il y eut lutte, fut de 4 shillings et 4 pence pour chaque vote émis (1).

*La statistique des dépenses est parfois incomplète.* — Mais les comptes ne renseignent certainement pas dans tous les cas la dépense complète. Une série de lettres adressées récemment au *Times* sous le titre « Les ennuis d'un député » jette quelque lumière sur ce sujet (2). Elle commençait par une lettre d'un député gallois se plaignant de ce qu'un mois après avoir signé le compte de ses dépenses électorales, il reçut un mot de son agent à propos de salaires dus à certains travailleurs électoraux ; sur son refus de payer en violation de la loi sur les manœuvres corruptrices, l'agent lui écrivit pour demander s'il acceptait ou refusait de tenir les engagements pris pour son compte pendant la campagne électorale. Le député déclarait que son refus persistant l'avait rendu impopulaire auprès de bon nombre de ses anciens partisans, qui maintenant cherchaient à empêcher qu'il ne pût se représenter. En réponse à ces accusations, l'agent, dans une lettre au *Times*, expliqua qu'il avait simplement voulu dire que le député « aurait dû trouver un moyen quelconque, mais naturellement un moyen licite, de témoigner sa gratitude aux hommes qui avaient si bien travaillé pour sa cause » ; et il ajoutait que le moyen avait été trouvé : on l'appelait « misère indubitable ». Dans sa réponse au *Times* le député dénia que le soulagement de la misère auquel il avait contribué dans la circonscription ait eu un rapport quelconque avec l'élection ni que ce fût un moyen de reconnaître les services d'hommes qui avaient travaillé pour lui. Il serait téméraire de contester que l'on trouve souvent des moyens indirects de récompenser les travailleurs du parti ; et de fait, un autre agent électoral dé-

(1) *Com. Papers*, 1901, LIX, 145, p. 85.
(2) 22, 26, 29 juillet 1904.

clarait, dans une lettre adressée au *Times* (1) pendant la précédente discussion, que des promesses de cette espèce, faites au nom du candidat, n'étaient malheureusement que trop communes.

*Facilité d'éluder la loi.* — Indépendamment de certains actes qui constituent une violation directe de la loi sur les manœuvres corruptrices par le candidat lui-même, il y a dans la loi des trous par lesquels d'autres peuvent se glisser si facilement qu'un agent électoral a pu dire que les comptes des dépenses sont en grande partie une farce. De fait, il est facile de tourner les règles compliquées de la loi, du moment que le candidat et ses agents s'entendent pour le faire. S'ils ont soin de tenir les yeux bien fermés et de demeurer suffisamment ignorants de ce qui se passe, il devient très difficile de les impliquer dans des manœuvres de corruption ou d'illégalité de manière à invalider l'élection (2).

*Difficulté de prouver le mandat* (*agency*). — Un agent d'une autre circonscription peut payer le voyage des électeurs non résidents. La *Primrose League* ou quelqu'autre association peut offrir des picnics, des thés et que sais-je encore, qui seraient de la régalade corruptrice de la part du candidat, mais dont il ne peut être rendu responsable. Les brasseurs peuvent distribuer gratuitement de la bière dans les débits où l'on rassemble les électeurs avant de les conduire au scrutin, sans que le candidat ait rien fait qui puisse provoquer son invalidation. Et ce n'est point là un danger imaginaire ; car depuis l'introduction du système des cabarets liés aux brasseries (*tied-houses*) les cabaretiers se trouvent sous la domination des grands brasseurs qui risquent aujourd'hui un enjeu formidable dans les élections parlementaires. Bref, le mandat est une chose très difficile à prouver dans des cas de ce genre. Comme le fait observer Rogers, qui consacre tout un chapitre à la

(1) 25 juillet 1904.

(2) Cf. les cas de mandat (*agency*) cités plus haut.

question : « C'est à dissimuler cette participation et à exempter le candidat des conséquences de la corruption qu'on a pratiquée pour son compte, que se sont généralement employés les efforts d'individus sans scrupules, chargés de la conduite des élections, et ce n'est point trop de dire qu'une enquête électorale a été déjouée, à cause de l'impossibilité de prouver le mandat, plus souvent que pour toutes les autres causes réunies (1). »

*Difficulté de savoir quand la période électorale a commencé.* — Il y a aussi l'incertitude sur le moment où la période électorale a commencé, et par conséquent sur les payements qui doivent figurer dans les comptes des dépenses électorales. La loi de 1883 définit le candidat, à moins que le contexte n'exige une autre interprétation, celui qui est présenté (*nominated*) ou qui a été déclaré candidat depuis le moment de l'envoi du *writ*, ou depuis la dissolution ou la vacance à la suite de laquelle le *writ* est délivré (2). Mais évidemment cela ne signifie pas qu'un acte de corruption commis antérieurement ne viciera pas l'élection. Au contraire, il est établi par une jurisprudence constante qu'on peut devenir candidat et que les dépenses électorales peuvent commencer avant cette date (3), bien qu'il soit impossible de préciser une limite de temps déterminée et invariable (4). Cela dépend beaucoup de la nature de la dépense même. Ainsi, l'inscription des électeurs est une opération tout à fait distincte de l'élection, et à quelque moment qu'on ait fait les frais des listes électorales, on ne doit jamais les porter au compte des dépenses (5). D'autre part, la preuve qu'un vote a été acheté n'im-

(1) Rogers, II, p. 360. Lors des élections générales de 1906, dans un cas où la subornation était établie, l'élection fut validée parce que les juges ne purent s'accorder sur la question du mandat. Affaire de Great Yarmouth, 5 O'M. et H., p. 176.

(2) 46-47 *Vic.*, c. 51, § 63.

(3) Rogers, II, pp. 157-158.

(4) Affaire des comtés d'Elgin et de Nairn, 5 O'M. et H. 1.

(5) Rogers, II, p. 162.

porte quand amènerait certainement l'invalidation du candidat (1). Entre ces deux extrêmes, il y a beaucoup d'actes dont le caractère dépend de la proximité d'une élection. Il a été jugé qu'une souscription à une association politique locale, versée à l'approche d'une dissolution, constituait une dépense électorale (2), tandis qu'en d'autres circonstances il n'en serait pas ainsi (3) ; et de même il peut dépendre de l'attente d'une élection dans un avenir rapproché, qu'un don en argent ou en vivres pour soulager la misère dans la circonscription apparaisse ou non comme un acte de corruption fait dans le but d'influencer les votes (4).

*Le soin d'une circonscription.* — Comme les élections générales en Angleterre arrivent à intervalles irréguliers et à bref délai d'annonce, on a l'habitude de choisir des candidats sans qu'il y ait de dissolution en vue et quelquefois même plusieurs années d'avance ; en fait, le député en fonctions possède un droit présomptif à une nouvelle candidature et on le considère comme un candidat permanent. Dans ces conditions, il est habituel aussi que le candidat qui en a les moyens se fasse bien voir de ses électeurs en souscrivant largement aux entreprises d'intérêt public et de bienfaisance. Ces souscriptions ne sont pas considérées comme des actes de corruption, car un don d'argent n'est corrupteur que s'il est fait dans le but d'influencer des électeurs déterminés (5) ; elles ne constituent pas non plus des dépenses électorales ni des payements illégaux, à moins qu'elles ne soient versées en période électorale (6). Cela s'ap-

(1) *Ibid.*, pp. 259, 268.

(2) Affaire de Lichfield, 5 O'M. et H., pp. 27 et 34-38.

(3) Affaire des comtés d'Elgin et de Nairn, 5 O'M. et H., p. 1.

(4) Cf. les affaires de Lichfield, 5 O'M. et H., p. 27 ; de Haggerston, *Ibid.*, pp. 68 et 72-88 ; de Saint-George, *Ibid.*, p. 89. De même à propos de régalade, affaire de Great Yarmouth, *Ibid.*, pp. 176 et 198.

(5) Affaire de Hastings, 1 O'M. et H., pp. 217 et 218.

(6) Les souscriptions accordées de *bonne foi* à des entreprises

pelle soigner une circonscription, et cela peut prendre une infinité de formes, depuis une souscription à un club de cricket jusqu'à la fondation d'un hôpital. Les sommes dépensées varient beaucoup selon les localités et selon la fortune du candidat, et personne ne sait à combien elles s'élèvent dans l'ensemble, parce que les gens ne font pas connaître au public tout ce qu'ils donnent de cette manière ; mais, pour autant qu'on puisse s'en faire une idée, il semble bien que ces dons coûtent d'ordinaire à un membre du Parlement plusieurs centaines de livres sterling par an. Il est évident que la coutume de soigner les circonscriptions, jointe à l'incertitude sur le moment où commence la période électorale, ouvre une porte aux abus.

*Difficulté de recueillir des témoignages.* — Un autre obstacle à la stricte application des lois électorales se rattache à la preuve des infractions. Sans doute, un témoin ne peut pas refuser de répondre sous prétexte que sa déposition l'incriminerait personnellement, car la loi l'oblige à répondre ; et s'il dit la vérité, il a droit à un certificat d'immunité qui le mettra à l'abri des poursuites (1). Mais les faits qui tendent à prouver la subornation, par exemple, ne sont, en règle générale, connus directement que des personnes qui ont les plus puissantes raisons de les cacher ; et il en est de même, plus ou moins, des autres infractions électorales. Manifestement donc, si l'infraction doit être prouvée par des témoignages recevables en droit et au delà de tout doute raisonnable, comme dans les procès criminels, il est fort possible qu'une élection obtenue par des moyens malhonnêtes résiste à l'examen, tout comme de nombreux

d'intérêt public ou de bienfaisance ne sont pas des dépenses électorales (ROGERS, II, pp. 161-162). Mais il n'est pas facile de définir cette *bonne foi* ; car des dons de cette espèce, de la part d'un candidat qui n'a pas d'autres attaches dans la circonscription, seront toujours faits, du moins en partie, dans le but de gagner indirectement des suffrages en augmentant sa popularité.

(1) 46-47 *Vic.*, c. 51, § 59.

criminels échappent au châtiment. Ceci nous amène à parler de l'efficacité des tribunaux électoraux.

*Qualités des tribunaux électoraux.* — Le système qui consiste à soumettre les contestations d'élections au jugement de deux magistrats désignés par leurs collègues de la Cour, a fourni un tribunal aussi exempt que peut l'être un tribunal humain, des passions politiques qui entachent toujours les décisions qu'une assemblée parlementaire rend sur des questions de ce genre.

*Leurs défauts.* — Seulement, il n'y a pas d'institution sans quelque défaut. Un comité parlementaire spécial, chargé de faire rapport sur les requêtes électorales, constatait, en 1898, que les reproches que l'on adressait au système concernaient les lenteurs, les frais et le manque de garantie pour le recouvrement de ces frais au profit du gagnant ; le comité recommandait quelques réformes de procédure dans le but de parer à ces inconvénients (1).

*Les frais d'une requête.* — Il est exact que les frais d'une contestation électorale sont énormes, — ils s'élèvent parfois à des milliers de livres sterling ; — comme ces frais sont à charge du requérant, comme le gain de la cause emporte une nouvelle élection et que le procès lui-même ne peut manquer de rendre le demandeur plus ou moins impopulaire, il n'est pas étonnant qu'un candidat battu hésite à entamer cette procédure.

*L'incertitude du résultat.* — Avec tout le respect qui est dû au comité spécial de la Chambre des Communes, un observateur étranger ne peut se défendre de penser que les défauts signalés ne sont pas les seuls que l'on trouve dans le système actuel. Ce ne sont pas seulement les frais qui découragent la présentation des requêtes électorales, mais encore l'incertitude tant à l'égard du résultat qu'à l'égard des faits sur lesquels il importe de fonder la requête. Un candidat peut être convaincu que sa défaite est due à la corruption exercée par son con-

(1) *Com. Papers*, 1898, IX, 555.

current, par les cabaretiers et par une association locale de parti, et malgré cela, il se peut que le tribunal, estimant qu'on n'a point fait la preuve de quelques-unes de ces accusations, juge inutile de porter son enquête sur les autres, parce que des considérations bien plus graves lui dictent sa sentence : par exemple, le fait que, nonobstant la défense de fournir des « marques de distinction », l'agent du défendeur a distribué à ses partisans des cartes pour qu'ils les arborent sur leurs chapeaux (1). Il se peut encore qu'en présence de graves accusations de corruption, une élection soit annulée à cause du payement du voyage d'un électeur non résident (2). Ailleurs, dans une affaire où les faits cités par le requérant constituaient une orgie bachique qui s'était déroulée dans les rues sous la forme d'un cortège d'ivrognes précédé du candidat lui-même dans une barouche, et où l'on prouvait directement qu'il avait offert des tournées gratuites de boissons à la foule, les juges estimèrent qu'on n'avait pas fait suffisamment la preuve de la régalade ; mais ils annulèrent l'élection à cause d'un payement de deux shillings pour le transport d'un électeur au scrutin (3).

*L'attitude des juges.* — De semblables résultats sont extrêmement désagréables pour les deux parties : pour le perdant parce qu'il perd son siège, et pour le gagnant parce qu'il ne cherche pas à faire casser pour une vétille une élection qu'il tient pour viciée par une corruption grossière. Il semble que la grande difficulté se trouve dans l'esprit des juges. Ils exigent que l'intention corruptrice soit démontrée avec une rigueur de preuve éminemment convenable dans une affaire criminelle, mais qui ne paraît guère de mise dans une affaire électorale. Ainsi par exemple, à propos de l'allégation que l'agent d'un candidat avait pris part au vote, bien qu'un salaire

(1) Affaire de Walsall, 4 O'M. et H., pp. 123 et 126.

(2) Affaire de Pontefract, 4 O'M et H., p. 200.

(3) Affaire de Southampton, 5 O'M. et H., p. 17.

lui fût promis, les juges exigèrent la preuve d'une promesse formelle de payement au lieu de la simple promesse implicite qui aurait pu servir de fondement à une action civile (1). Ainsi encore, un candidat du nom de Lowles avait fait distribuer aux pauvres, quelque temps avant l'élection, ses propres cartes de visite qu'ils pouvaient échanger contre des vivres, et un journal avait annoncé que le candidat unioniste avait organisé une distribution de bons de vivres ; l'un des juges déclara cependant : « Etant données les circonstances de la cause, je ne puis pas me convaincre que M. Lowles, en faisant distribuer ces bons plusieurs mois avant l'élection, ait cherché à influencer les électeurs (2). » Et cet exemple n'est pas unique. Dans un cas où une distribution de bons de soupe et de charbon avait eu lieu en grande partie aux frais du candidat, qui avait pris soin de le rappeler aux électeurs quelques mois plus tard, au moment de l'élection, le tribunal déclara que « sans doute il eut été plus prudent de la part du défendeur de ne pas intervenir dans la distribution immédiate des secours, mais que les preuves rapportées ne permettaient pas de conclure que ses intentions ou sa conduite fussent entachées de corruption (3) ».

Il semble que la difficulté se trouve en partie dans le fait qu'une sentence constatant des manœuvres corruptrices ou illégales aboutit non seulement à l'invalidation de l'élection, mais à la même perte de droits politiques qu'en cas de condamnation répressive (4) ; dès lors, les juges se sentent portés à exiger des preuves égales à celles sur lesquelles se fonderait une poursuite criminelle. De plus, ils semblent trouver incroyable qu'un candidat au Parlement puisse se rendre coupable des plus grossières parmi ces infractions. Cela ressort très

(1) Affaire de Lichfield, 5 O'M. et H., pp. 27 et 29-30.
(2) Affaire d'Hggerston, 5 O'M. et H., pp. 68 et 84.
(3) Affaire de Saint-George, 5 O'M. et H., pp. 89 et 96.
(4) 46-47 *Vic.*, c. 51, §§ 4, 11.

nettement de la lecture des jugements rendus dans les affaires électorales.

*Jusqu'à quel point la corruption sévit encore.* — Si le système adopté pour le jugement des élections contestées n'a pas été un succès complet, il est certain néanmoins qu'il a restreint dans une large mesure les anciens abus électoraux. L'impression règne en Angleterre et à l'étranger que la subornation des électeurs a été complètement extirpée de la Grande-Bretagne. Mais pour qui connaît bien les élections anglaises, cela n'est pas tout à fait exact (1). Si les exemples de la plus flagrante corruption ne sont pas révélés au public par les requêtes électorales, cela tient d'un côté à l'aversion, déjà signalée, pour la présentation de ces requêtes, et de l'autre côté au fait que lorsque la subornation est pratiquée sur une grande échelle, généralement les deux partis en sont coupables. La subornation achève de disparaître en Angleterre. Dans la très grande majorité des circonscriptions elle n'existe plus, et, à tout prendre, les élections sont honnêtes ; mais les anciennes habitudes persistent encore dans quelques localités. Celles-ci sont pour la plupart des bourgs du sud de l'Angleterre, comptant encore un grand nombre de francs-bourgeois parmi lesquels la corruption politique est quelquefois très répandue. Nous avons entendu estimer le nombre de ces localités à une vingtaine ou deux douzaines par des gens bien placés pour connaître les faits. Les noms de plusieurs d'entre elles sont bien connus de quiconque s'occupe activement du travail électoral ; mais même dans ces bourgs, l'augmentation du nombre des électeurs a rabaissé le prix payé pour les votes, et dans quelques-uns d'entre eux cet usage disparaît lentement. Il n'est que juste d'ajouter que cette habitude ne trouve aucune indulgence ni aucun encouragement auprès des autorités directrices des grandes associations politiques.

(1) Après l'élection générale de 1906, un député fut invalidé à cause de la subornation pratiquée par ses agents. Affaire de Worcester, 5 O'M. et H., p. 212.

# CHAPITRE XI

## LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *Eligibilité. — Privilège. — Sessions.*

*Conditions d'éligibilité.* — Aucune condition de cens n'est requise pour l'occupation d'un siège à la Chambre des Communes, et tout sujet britannique, qui n'est point frappé d'une exclusion spéciale, peut y être élu (1).

Les mineurs en sont exclus, tant par le droit coutumier que par la loi, bien que cette règle ait été méconnue en plusieurs circonstances remarquables ; on cite comme les plus célèbres de ces exceptions les cas de Charles James Fox et de lord John Russell, qui furent élus au Parlement avant d'avoir atteint leur majorité. L'insanité incurable était une cause d'inéligibilité en droit coutumier ; de même, en vertu de la loi, l'internement dans un asile d'aliénés. Mais il ne semble pas qu'un sujet atteint d'aliénation mentale temporaire et non interné soit incapable de siéger ou de voter au Parlement.

Les pairs en sont exclus également, et même les pairs d'Ecosse qui, n'ayant pas été élus au nombre des seize représentants de la pairie écossaise, n'ont pas le droit de siéger à la Chambre des Lords. Il y a cependant une

(1) A une ou deux reprises des indigènes de l'Inde ont été élus.

exception à la règle de l'inéligibilité des pairs à la Chambre des Communes, car un pair d'Irlande, qui n'est pas choisi pour représenter ce royaume dans la Chambre des Lords, peut être élu aux Communes par tout bourg ou comté de Grande-Bretagne, mais pas par une circonscription d'Irlande. La règle qui exclut les pairs est parfois dure pour un jeune homme d'avenir que la mort de son père arrache aux luttes politiques de la Chambre des Communes pour l'enfermer dans la retraite solennelle de la Chambre des Lords. Mais, par contre, elle a le bon effet d'empêcher la Chambre des Communes d'absorber toute la vie politique de la nation, et ainsi elle a contribué à maintenir la vitalité de la Chambre des Lords. Il s'est toujours trouvé parmi les pairs des hommes d'une grande autorité nationale qui auraient préféré siéger dans l'autre Chambre. Et l'on peut dire que les deux hommes d'Etat qui, en 1900, exerçaient la plus grande influence sur le peuple — lord Salisbury et lord Rosebery — auraient siégé aux Communes, si la loi ne les en avait pas exclus.

Les membres du clergé catholique romain et du clergé anglican, de même que les ministres de l'Eglise d'Ecosse, sont disqualifiés en vertu de la loi (1) ; mais cette exclusion ne s'applique pas aux pasteurs dissidents ; de plus, aujourd'hui, tout ministre de l'Eglise d'Angleterre peut recouvrer l'élégibilité en se défroquant (2).

Comme dans la plupart des autres pays, on trouve en Angleterre des lois disqualifiant au point de vue parlementaire les personnes qui se sont mises dans l'impossibilité de remplir convenablement un mandat législatif, soit à cause des liens qu'elles ont contractés avec le gouvernement, soit à cause de leur conduite indigne : tels sont les fournisseurs du gouvernement, les bénéficiaires de pen-

(1) La question fut soulevée en 1801 dans la fameuse affaire de Horne Tooke et résolue pour l'avenir par une loi de cette année : *Geo.* III, c. 63. L'exclusion du clergé catholique romain fut établie en 1829 : 10 *Geo.* IV, c. 7, § 9.

(2) 33-34 *Vic.*, c. 91.

sions autres que les pensions pour services civils ou diplomatiques ; les faillis (1) et les personnes qui ont été condamnées du chef de haute trahison, de *felony* ou reconnues coupables de manœuvres corruptrices.

*Les fonctionnaires.* — Nous avons déjà parlé de l'exclusion des fonctionnaires permanents ; et on se rappelle que, grâce au compromis intervenu sous le règne de la reine Anne, les titulaires de certaines fonctions déterminées et de toutes les charges créées à partir du 25 octobre 1705 sont absolument exclus ; quant au député qui accepte de la Couronne une autre fonction quelconque, il perd son siège, mais il peut se faire réélire (2). On se rappelle aussi qu'aux termes de lois postérieures ou en vertu de la tradition, tous les titulaires de fonctions civiles qui n'ont pas de caractère nettement politique sont aujourd'hui exclus de la Chambre des Communes ; de même, les juges des Cours supérieures et la plupart de ceux des tribunaux inférieurs.

Or, les fonctions que les ministres occupent sont ou bien d'anciennes fonctions visées par la loi de la reine Anne, et alors elles sont incompatibles avec un mandat parlementaire, ou bien elles sont de nouvelles fonctions, qui ont été exemptées de la règle par des lois spéciales, votées généralement à l'époque où la fonction était créée. Et cela même n'est pas vrai de toutes ces fonctions absolument ; car, en vertu d'une prescription spéciale de la loi, la Chambre des Communes ne peut recevoir en même temps que quatre secrétaires d'Etat sur cinq et seulement quatre sous-secrétaires d'Etat. Sauf cette réserve, tous les ministres peuvent siéger aux Communes, mais ils perdent leur siège parlementaire au moment de leur nomination et doivent se soumettre à une réélection. Cette règle-ci a cependant, comme toutes les autres,

(1) Une cause de disqualification ne provoque pas toujours la perte du siège. Ainsi la faillite ou l'aliénation mentale n'ont cet effet qu'après avoir duré six mois. — ROGERS, II, pp. 43-44.

(2) 6 *Anne*, c. 7, §§ 25, 26. Intitulé dans les *Revised Statutes* : 6 *Anne*, c. 41.

ses exceptions. Les sous-secrétaires d'Etat occupent des fonctions *anciennes*, mais comme ils ne les reçoivent pas de la Couronne, ils ne sont pas obligés de se faire réélire après leur nomination ; de fait, ils s'en dispensent régulièrement (1). Le même privilège a été étendu par une loi au secrétaire financier du ministère de la Guerre. Et il n'y a pas de bonnes raisons pour qu'il ne soit pas étendu à tous les ministres. Il n'y a plus lieu, comme autrefois, de redouter l'influence de la Couronne ; et le seul effet important de la règle, c'est que si un cabinet arrive au pouvoir pendant une session du Parlement, toutes les affaires doivent y demeurer en suspens pour permettre aux ministres de s'occuper de leur réélection. On a essayé maintes fois d'abolir la règle, et des hommes d'Etat éminents ont secondé ces efforts, mais sans succès, et cela principalement à cause de l'idée qu'une circonscription, qui a élu un mandataire au temps où il occupait une situation indépendante, a le droit d'examiner à nouveau ce choix, après que le député a accepté la charge d'une fonction publique (2). Un raisonnement pareil est caractéristique de la vie politique de l'Angleterre. Il ne prouve rien ou il prouve trop, car s'il était concluant, le même principe devrait s'appliquer avec tout autant de force aux sous-secrétaires, et avec beaucoup plus de force encore au *Speaker*. Cette objection à tout changement a été renversée, en même temps qu'une partie des inconvénients pratiques de la situation furent écartés, par une disposition de la loi de réforme de 1867 aux termes de laquelle le député dont l'élection est postérieure à l'acceptation des fonctions de ministre ne perd pas son siège lorsqu'il change de portefeuille dans le ministère (3).

*Exclusions abolies.* — Il existait autrefois une série d'autres conditions d'éligibilité ou d'exclusion qui ont été abolies, telles que le cens foncier, la résidence dans

(1) Déclaration de l'*Attorney general*, HANSARD, 3e série, CLXXIV, pp. 1236-1237.

(2) TODD, *Parl. Govt. in England*, 2e édit., II, pp. 331-339.

(3) 30-31 *Vic.*, c. 102, § 52 et céd. II.

la circonscription (1) et l'exigence de serments et de déclarations dont la raison était principalement d'exclure les catholiques romains. Il est curieux qu'après l'abolition de l'incapacité des catholiques romains en 1829, le serment continua d'être un obstacle à l'admission des juifs et des athées, bien qu'il n'ait jamais été dirigé contre eux. Dans ces deux cas la loi fut modifiée, mais seulement après que l'attention de la Chambre eut été appelée sur cette disposition par des incidents assez violents. La dernière condition de religion fut abrogée en 1888, à la fin de la déplorable querelle de Bradlangh.

*Démission.* — Une condition d'inéligibilité n'empêche pas seulement de siéger à la Chambre des Communes ; elle est aussi le seul moyen d'en sortir volontairement. On ne peut pas renoncer à un siège parlementaire ; dès lors le moyen régulier d'arriver au même résultat consiste à se rendre inéligible en acceptant une fonction. On conserve pour cet usage deux ou trois sinécures, dont la mieux connue est l'intendance des Chiltern Hundreds ; le député qui désire quitter le Parlement la sollicite, l'accepte et s'en démet immédiatement. Cette charge n'est donc pas une fonction, mais une porte de sortie. Il faut ajouter que la Chambre a le pouvoir discrétionnaire de déclarer un siège vacant et d'expulser un député.

*Les privilèges de la Chambre.* — Il n'est pas nécessaire de nous étendre longuement sur les privilèges de la Chambre des Communes. La plupart sont d'intérêt historique et n'ont plus guère de signification politique. A l'ouverture de chaque nouveau Parlement, le *Speaker*, après avoir reçu de la Couronne la confirmation de son élection, réclame les droits et privilèges anciens et indubitables des Communes, dont les plus importants sont l'immunité d'arrestation et la liberté de parole.

*L'immunité d'arrestation*, dont les députés jouis-

(1) Cette condition a disparu à force d'être violée. Il paraît que c'est le seul cas où une disposition législative aurait été abrogée par l'usage contraire. Elle fut ensuite abolie expressément par une loi. — Rogers, II, p. 38.

sent pendant la durée de la session et pendant les quarante jours qui la précèdent et qui la suivent, ne les met pas à l'abri des conséquences d'une infraction grave (*indictable*) ou d'un *contempt of court*; elle ne les protège, en matière civile, contre aucune procédure, sauf l'arrestation.

*La liberté de parole* n'a pas été conquise sans de longs efforts; mais depuis le Bill des Droits de 1689, il est admis en principe que « la liberté de parole, les débats et délibérations du Parlement ne doivent être entravés ni mis en question en aucun tribunal ni aucun endroit hors du Parlement ». On ne peut donc pas être poursuivi, ni au criminel ni au civil, du chef des paroles prononcées à la Chambre; mais la Chambre elle-même peut punir ce qu'elle considère comme un abus des formes parlementaires.

*Publication des débats.* — Il est assez curieux que la liberté de parole à la Chambre ne comprenne pas nécessairement le droit de publier au dehors les discours qu'on y a tenus. Cette question a eu une histoire mouvementée. Jusqu'il y a environ cent ans, la Chambre s'efforça d'empêcher la publication de ses débats dans les feuilles publiques, et cette lutte l'engagea dans son mémorable débat avec Wilkes. La question n'a jamais été résolue par la voie législative, et l'on continue à supposer que la Chambre pourrait arrêter la publication de ses débats en déclarant qu'elle y voit une violation de son privilège. Seulement, la lutte prit fin parce que la Chambre changea d'avis. Au lieu de s'opposer à la publication de ses débats, elle en vint, avec le temps, à la désirer, et après avoir lutté pour tenir les journalistes à l'écart, elle s'efforce maintenant de les protéger.

Le privilège de la liberté de parole ne s'étendait qu'aux discours prononcés à la Chambre et aux documents imprimés pour l'usage exclusif des députés. Il ne couvrait pas la reproduction du texte d'un discours ni les documents destinés à une distribution générale, même quand ils étaient imprimés par ordre de la Chambre. C'est ainsi

que la Chambre entra en conflit avec le pouvoir judiciaire, aussi bien par les dernières tentatives qu'elle fit pour imposer le respect de son droit de publication que par ses anciens efforts pour faire reconnaître son droit d'empêcher cette publicité. Dans l'affaire de Stockdale c. Hansard (1), les juges du Banc de la Reine décidèrent qu'un éditeur pouvait être condamné à réparation civile envers la personne lésée par les passages diffamatoires contenus dans un rapport adressé à la Chambre des Communes, bien que le document fût imprimé d'ordre de la Chambre elle-même. La difficulté fut résolue par une loi (2) disposant que la publication d'ordre d'une des deux Chambres serait garantie contre toute poursuite criminelle ou civile. Mais cela ne s'applique pas aux journaux ; le compte-rendu sincère d'un débat, publié à la manière des nouvelles ordinaires, n'est pas coupable en soi, même quand il y figure des passages diffamatoires ; mais le compte-rendu fidèle d'un discours, publié dans une intention malveillante, est encore coupable, et l'on n'est jamais sûr devant le jury, quand il s'agit d'une question d'intention.

Le changement complet d'attitude de la Chambre des Communes au sujet de la publication de ses débats est dû à ce que ses relations avec le public ont subi, elles aussi, une transformation complète. Aujourd'hui, chaque membre du Parlement recherche l'approbation de ses électeurs, et loin de redouter la publication de ce qu'il a dit à la Chambre, il s'efforce plutôt d'attirer à soi l'attention en faisant reproduire dans les journaux locaux les paroles qu'il a prononcées au Parlement. En outre, la Chambre, dans son ensemble, s'appuie plus que jamais sur les sympathies populaires, et l'on peut trouver un exemple frappant des effets politiques contraires qu'une même mesure produit dans des conditions différentes, en observant tout ce que le cabinet perdrait d'autorité si ses

(1) 9 *A.* et *E.*, p. 1.
(2) 3-4 *Vic.*, c. 9.

délibérations n'étaient pas secrètes, tandis que le Parlement souffrirait de ce que ses débats ne fussent point publics.

*Le privilège parlementaire en justice.* — Sir William Anson dit que « les privilèges du Parlement, de même que la prérogative de la Couronne, sont des droits conférés par la loi et dont les limites, par conséquent, peuvent être certifiées et déterminées, comme les limites d'autres droits, par les cours de justice (1) ». Ce principe n'a pas toujours été admis par la Chambre, et, à plusieurs reprises, elle est entrée en conflit avec les tribunaux ; mais ceux-ci ont toujours maintenu, et avec succès, que lorsqu'une question impliquant un privilège de la Chambre est soumise à leur jugement, il leur incombe de rechercher si le privilège existe ou non et de déterminer son effet dans l'espèce. En outre, ils ont maintenu qu'il leur appartient de décider la question souverainement, sans qu'une prétention de la Chambre au privilège soit concluante.

Il y a un point sur lequel l'autorité des tribunaux est incomplète ; car la Chambre a le droit d'ordonner l'emprisonnement pour *contempt,* et la question de ce qui constitue le *contempt* dépend tellement du jugement de la Chambre, que lorsque la réponse au *writ d'habeas corpus* déclare que le prisonnier a été incarcéré pour *contempt* sur ordre de la Chambre, le tribunal refuse d'ordonner son élargissement. Le professeur Dicey écrit à ce propos : « Les pouvoirs exercés par les Chambres, et en fait spécialement par la Chambre des Communes, se rapprochent fort d'une autorité supérieure aux lois ordinaires du pays (2) ». Il est cependant tout à fait improbable aujourd'hui que la Chambre use d'un pouvoir semblable dans un conflit avec les tribunaux ; et s'il en était fait usage, les tribunaux seraient assurés de l'emporter, parce que l'emprisonnement sur l'ordre de la Chambre se termine avec la session.

(1) Loi et Coutume de la Constitution (coll. Boucard et Jèze), I, p. 211.
(2) *Law of the Constitution*, 5e édit., p. 56, note.

*Convocation et dissolution.* — Il ne nous reste plus à examiner que la méthode de convocation du Parlement et la manière dont on met fin à ses travaux. Le Parlement ne peut être convoqué et dissous, ses sessions ne peuvent être ouvertes et closes que par la Couronne seule; l'unique limite légale à l'arbitraire du souverain en cette matière se trouve dans la loi de Guillaume et Marie qui prescrit qu'un nouveau Parlement doit être convoqué dans les trois années de la dissolution (1). Bien entendu, cette loi est devenue inutile, et en fait, la proclamation qui dissout le Parlement annonce toujours l'envoi des *writs* pour l'élection d'une autre Chambre. A moins que le Parlement ne soit dissous par la Couronne, ses pouvoirs expirent au terme des sept années prescrites par la loi septennale de 1716 : mais, en pratique, le Parlement ne meurt jamais de mort naturelle, et s'il n'est pas mis fin à ses jours plus tôt, une dissolution intervient peu de temps avant l'expiration des sept années.

Jusqu'en 1867 la mort du souverain provoquait toujours une dissolution du Parlement; mais cette règle, qui s'inspirait plutôt d'une ancienne théorie que des convenances modernes, fut abolie par la loi de réforme de cette année.

*Prorogation et ajournement. — Effet sur les projets en discussion.* — Une session ne peut être close que par la prorogation, mais chacune des Chambres peut s'ajourner pour aussi longtemps qu'il lui plaît, sauf que la Couronne a le droit de faire cesser un ajournement de plus de quinze jours. Bien que la prorogation émane de la Couronne et l'ajournement, de la Chambre elle-même, en pratique, l'un et l'autre ajourd'hui dépendent du ministère, et la seule différence vraiment importante qui les distingue, c'est que la prorogation rend caducs tous les projets en cours, tandis que l'ajournement ne fait que les suspendre. C'est pourquoi un gouvernement qui ne parvient pas à faire passer ses projets pendant la session

(1) Anson (édition française), I, pp. 344-345.

ordinaire et qui ne veut pas les abandonner, recourt parfois à l'ajournement au lieu d'une prorogation. C'est ce qui se fit, par exemple, en 1902, dans le but de reprendre la discussion du bill d'éducation à l'automne, et de nouveau en 1906, surtout pour permettre à la Chambre des Lords de discuter des projets émanés du gouvernement. La règle en vertu de laquelle la clôture de la session rend caducs tous les projets dont les deux Chambres n'ont point terminé la discussion, ne paraît pas d'une sagesse aussi évidente à l'égard du Parlement anglais qu'à l'égard des assemblées législatives où des députés sans responsabilité apportent des projets en masse. Dans ces assemblées, la règle a pour effet de supprimer une foule de projets qui ne sont bons qu'à disparaître ; mais il n'en est pas de même au Parlement. Presque toutes les mesures importantes qui concernent les affaires publiques émanent aujourd'hui de l'initiative gouvernementale ; et chaque année, des projets auxquels le cabinet et la Chambre ont consacré beaucoup de temps et de travail doivent tomber à la clôture de la session. A un moment donné, le chef du gouvernement se lève et énumère les projets qu'il est obligé d'abandonner, faute de temps : cela s'appelle le massacre des innocents. Il semble que l'on puisse en regretter la nécessité.

En fait, la Chambre des Communes consacre tellement de temps à discuter chaque projet que son travail n'avance que bien lentement ; et tandis qu'on reproche à tant d'autres chambres populaires de légiférer à l'excès, on se plaint que le Parlement ne légifère pas assez. En outre, la Chambre des Communes souffre moins de l'exubérance d'humeur indulgente qui, du moins en Amérique, amène l'adoption de tant de lois mal étudiées et peu judicieuses ; et cependant cette règle agit comme un frein solide sur le député obstiné qui s'est donné une mission, et peut-être, après tout, supprime-t-elle plus de mauvais projets que de bons.

*Suspension des bills privés.* — Il y a toutefois une catégorie de projets auxquels cette règle ferait un tort

grave, si on l'appliquait strictement. Ce sont les bills privés ; on appelle ainsi les projets qui concernent des intérêts privés ou des intérêts locaux, tels que les bills pour la prolongation d'un chemin de fer, pour une concession de gaz, d'eau, de tramways, et d'autres semblables. La procédure législative des projets de ce genre au Parlement affecte, comme nous le verrons, des allures semi-judiciaires, et comme elle est extrêmement coûteuse pour les deux parties, il serait déraisonnable que la clôture de la session, pour des raisons qui n'ont rien de commun avec ces objets, vînt obliger les promoteurs et les adversaires du projet à tout recommencer sur de nouveaux frais. En fait cela arrive rarement, car dans les cas assez rares où un bill privé ne peut pas être achevé avant la fin de la session, on le suspend d'ordinaire au moyen d'une décision spéciale portant que les phases de la procédure déjà franchies seront reprises pour la forme seulement au début de la session suivante, de telle façon que la marche du bill recommence à partir du point où l'on en était déjà arrivé. Quand le Parlement est brusquement dissous au milieu d'une session, comme en 1895, on prend ainsi une résolution générale suspendant tous les bills privés encore inachevés, et de cette manière on évite d'infliger inutilement un préjudice très considérable.

# CHAPITRE XII

## LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *La Chambre, son Règlement, ses Fonctionnaires.*

Pour un voyageur qui a le goût de l'histoire, — de celle du passé comme de celle qui se fait sous ses yeux, — il n'est pas d'endroit plus intéressant que le long bâtiment sombre, flanqué d'une tour à chaque extrémité, qui s'étend au bord de la Tamise, tout juste en amont du pont de Westminster. Sauf quelques réunions tenues ailleurs, surtout pendant le Moyen Age, c'est près d'ici que « la Mère des Parlements » siège depuis plus de six cents ans. Il est vrai que presque tout l'ensemble de l'édifice actuel, à l'exception du vieux Westminster Hall, fut construit après l'incendie de 1834. Mais, s'il comprend peu de chose qui soit réellement vénérable, à part des souvenirs, la fumée de Londres a donné aux panneaux gothiques des murs extérieurs l'apparence d'une antiquité respectable. L'intérieur offre un aspect plus moderne, car non seulement il est bien disposé pour son usage actuel, mais encore, en certains endroits, il exprime d'une façon particulièrement heureuse le but auquel il doit servir. Des deux côtés opposés de la grande salle des pas-perdus qui se trouve au centre, des corridors mènent aux deux Chambres ;

mais celui de la Chambre des Lords semble destiné à l'ornementation, tandis que celui de la Chambre des Communes paraît aménagé pour le travail. La Chambre des Communes a soixante-quinze pieds de long sur quarante-cinq de large et quarante et un de haut; elle est lambrissée de chêne foncé et éclairée par de hautes verrières et par des lanterneaux dans la voûte. Un large couloir parcourt toute la longueur de la chambre depuis l'entrée principale ; la table des *clerks* le barre à peu près complètement à l'autre bout, et derrière elle se dresse le fauteuil du *Speaker* sur des degrés surmontés d'un dais. De chaque côté du couloir, de longues rangées de bancs à hauts dossiers, garnis de cuir vert foncé, s'élèvent en gradins jusqu'aux murs de la salle ; un passage étroit les divise sur toute la largeur de la Chambre en traversant perpendiculairement le couloir central ; on l'appelle le *gangway*.

Il y a aussi une galerie qui règne tout autour de la salle ; la partie qui fait face au *Speaker* est réservée aux étrangers ; les premiers rangs du côté opposé sont occupés par les journalistes ; derrière eux, fermant une galerie encore plus élevée, se dresse une lourde grille comme celles que l'on place dans les mosquées turques pour dissimuler la présence des femmes, et qui sert ici au même usage.

*Petit nombre des sièges.* — La structure et la disposition d'une Chambre législative ne laissent pas d'exercer une certaine influence sur la marche de ses travaux. Le nombre total des sièges à la Chambre des Communes, loin d'être grand, est insuffisant pour le nombre des députés.

Les deux galeries latérales leur sont réservées, mais elles sont très étroites, ne contiennent chacune qu'un peu plus d'une centaine de sièges, et bien qu'elles soient occupées pendant les séances où il y a foule, elles sont sans utilité pour les membres qui comptent prendre part aux débats. Une petite partie de l'espace situé sous la galerie des étrangers est également réservée aux visiteurs,

et le reste de la Chambre ne contient que trois cent soixante sièges, de quoi placer un peu plus de la moitié des six cent soixante-dix membres de la Chambre. D'ailleurs, la plupart du temps ces sièges ne sont même pas occupés, car ils ne conviennent que pour suivre les débats de la Chambre. Ce ne sont que des bancs, sans pupitre où l'on puisse écrire. Le député qui veut faire sa correspondance doit se rendre à la bibliothèque ou dans quelqu'une des salles voisines. Dans la Chambre il ne ne peut que parler, écouter et applaudir.

*L'assiduité n'est pas toujours considérable.* — Dans les grandes circonstances, comme lors du dépôt du premier projet de *Home Rule* par Gladstone, toutes les places de la Chambre sont remplies ; de même, au début d'une séance ordinaire, pendant que les ministres reçoivent les questions et y répondent, et au moment où les chefs des deux grands partis discutent une mesure d'intérêt général, la plupart des sièges sont occupés. Mais dès que vient le tour des orateurs de second rang, les députés commencent à se répandre dans les couloirs, à la bibliothèque, au fumoir, au restaurant ou sur la terrasse. Et il n'y a pas que les orateurs les moins remarqués qui parlent pour des bancs à peu près vides, ou plutôt pour la tribune des journalistes. L'auteur se rappelle parfaitement que lors de sa première visite à la Chambre, il y a plus de vingt ans, sir William Harcourt, secrétaire d'Etat pour l'Intérieur, fit un discours d'une heure trois quarts sur un projet de réforme du gouvernement de Londres qu'il avait déposé, et pendant la plus grande partie, les seules personnes présentes, outre les fonctionnaires de la Chambre, furent le lord-maire, le président du comité métropolitain des travaux publics et un député quelconque qui se tenait à l'un des bancs du haut, derrière le ministre. C'est le plus petit groupe que l'auteur ait jamais vu à la Chambre, mais il n'est pas rare du tout de n'y rencontrer qu'une ou deux vingtaines d'auditeurs sur les bancs. Un beaucoup plus grand nombre, sans se tenir cependant à portée de la voix, sont virtuellement présents.

Le *quorum* est de quarante membres, mais si quelqu'un fait observer qu'ils ne sont pas réunis, des sonneries électriques retentissent dans tout l'édifice pour appeler les membres en séance, on retourne un sablier de deux minutes, et on ne compte les députés qu'après l'écoulement du sable. La même formalité s'accomplit lorsqu'on réclame une division, c'est-à-dire un vote par dénombrement individuel.

*Effet sur les débats.* — Les dimensions restreintes de la salle permettent d'entendre aisément une parole d'un ton modéré ; et cela, outre l'assistance peu nombreuse, décourage les élans d'art oratoire ou d'éloquence populaire, et donne aux débats une allure de discussion d'affaires et presque de simple conversation. De plus, le fait même que les députés ne restent pas dans la Chambre, s'ils ne s'intéressent pas à l'objet de la discussion, empêche le bruit distrayant des conversations qui est parfois si ennuyeux dans les autres assemblées représentatives. Tout cela donne au spectateur l'impression que les députés sont réunis pour traiter des affaires publiques et pour rien d'autre. A l'exception d'incidents occasionnels, dont la plupart ont été soulevés par des députés irlandais, l'ordre règne dans les séances, le respect pour la dignité de la Chambre et l'autorité de la présidence sont à peu près généraux.

*La disposition des sièges.* — Il n'y a pas jusqu'à la disposition des sièges dans la Chambre qui ne réagisse sur la vie politique ; c'est un détail, sans doute, mais il donne un exemple de plus de cette vérité qu'une institution sortie d'une évolution lente, au lieu d'avoir été construite d'après un plan préconçu, ou bien se développera en harmonie avec le milieu, ou bien mettra le milieu en harmonie avec elle-même. Le premier banc à l'extrémité du couloir central à la droite du *Speaker* s'appelle le banc de la Trésorerie : il est réservé aux ministres ; le banc parallèle de l'autre côté est occupé par les anciens ministres du parti qui se trouve dans l'opposition.

Derrière ces deux bancs siègent pour la plupart des

députés dont la fidélité envers leur parti est assurée, tandis que ceux dont l'appui est moins fidèle préfèrent généralement les sièges placés de part et d'autre au delà du *gangway*.

Naturellement, lors d'une séance très nombreuse, les membres ne peuvent pas toujours trouver des sièges qui correspondent exactement à leurs sentiments. Cependant la combinaison est observée assez soigneusement, surtout par les députés de marque, qui y attachent même parfois une grande importance (1). Le « quatrième parti », par exemple, en 1884, prit place au delà du *gangway*, du côté de l'opposition, et c'est là que le parti du travail siège depuis l'élection de 1906 et que les nationalistes irlandais se sont groupés sous chaque ministère ; tandis que les libéraux unionistes, au moment de leur rupture avec Gladstone à propos de son premier projet de *Home Rule*, se transportèrent au delà du *gangway*, du côté du gouvernement. La Chambre, lors d'un grand débat, ressemble à un champ de bataille : les chefs sont à l'avant-garde, face à face, appuyés sur leurs troupes en rangs serrés derrière eux. Le ministre se penche sur la table, montrant d'un geste indigné ou dédaigneux « les honorables gentlemen de l'autre côté ». Tout cela exprime bien l'idée du gouvernement de parti et dramatise les luttes parlementaires.

*Manière de traiter la question de la procédure.* — Nulle part dans le domaine entier des institutions britanniques on n'éprouve autant de peine à décrire logiquement l'action réciproque de la loi et de la coutume qu'à propos de la procédure du Parlement. Sans doute, le cabinet, qui devient de plus en plus exclusivement l'initiateur de toute action législative de quelque importance, n'est pas aussi inconnu au règlement de la Chambre qu'il l'est au texte des lois ; cependant, en n'étudiant que ce règlement on se ferait une faible idée de l'autorité du banc de

(1) En 1852, les *Peelites* discutèrent vivement entre eux la place où ils siégeraient. MORLEY, *Life of Gladstone*, I, pp. 422-423.

la Trésorerie. D'autre part, il est impossible de comprendre comment on attaque le gouvernement et comment celui-ci poursuit l'exécution de ses plans, si l'on ne s'est point familiarisé avec le règlement lui-même. Aujourd'hui les discussions à propos du budget, par exemple, ne portent guère sur des questions de finance, et on les emploie comme des occasions de critiquer la marche de l'administration ; seulement, pour comprendre comment cela se fait et jusqu'à quel point le gouvernement s'est efforcé de restreindre cette pratique, il est essentiel de connaître la procédure du budget.

Le fonctionnement actuel de la Chambre des Communes comporte trois problèmes : premièrement, les formes régulières de la procédure ; secondement, l'action du cabinet et des députés individuellement, se déployant sous l'empire de ces formalités ; et troisièmement, les moyens par lesquels le cabinet maintient son contrôle sur ses propres partisans, et par eux sur la Chambre même. On risquerait une telle confusion à vouloir traiter ces trois questions ensemble qu'il a paru préférable de n'en examiner qu'une à la fois. Ce chapitre et les deux suivants seront donc consacrés uniquement à l'organisation de la Chambre et aux formes de la procédure des discussions d'intérêt général ; l'action du gouvernement sur le travail de la Chambre fera l'objet d'une autre série de chapitres ; et le moyen de maintenir une majorité solide, sous la direction du banc de la Trésorerie, sera examiné plus loin à propos de l'organisation des partis au Parlement. La législation sur les intérêts privés et les questions locales, dont le développement singulier est instructif, sera étudiée dans un chapitre spécial.

*La manière de voter.* — Avant de décrire l'organisation et la procédure de la Chambre, il convient d'expliquer la manière de voter, parce qu'il y sera fait allusion fréquemment et en termes techniques. Après avoir indiqué la question mise aux voix, le *Speaker*, ou le président, selon les cas (1), demande simplement le vote par

(1) On appelle *Speaker* le président de la Chambre entière, et

oui ou non. Suivant que les voix dans un sens ou dans l'autre lui paraissent plus nombreuses, il dit : « Je pense que les oui (ou les non) l'emportent ». Si personne ne soulève d'objection, il ajoute, un instant après : « Les oui (ou les non) l'emportent », et le vote est enregistré dans ce sens. Au cas contraire, si des membres de la minorité doutent de ce résultat ou désirent faire constater le nombre et les noms des votants, ils s'écrient à l'encontre du *Speaker* que « les non (ou les oui) l'emportent ». Sur ce, le *Speaker* ordonne que les étrangers se retirent (sauf des places qui leur sont réservées), les sonneries de vote retentissent par tout l'édifice, on retourne le sablier de deux minutes, et dès qu'il a fini de couler, les portes sont fermées et le *Speaker* reprend la question et le vote de la même manière (1). Si le résultat proclamé par le *Speaker* est de nouveau contesté, — et cela arrive presque toujours, — il ordonne une division de la Chambre, c'est-à-dire qu'il fait passer les oui à droite et les non à gauche, et il choisit deux scrutateurs dans chaque parti, qui compteront l'un les oui et l'autre les non, de manière à se contrôler mutuellement. Les oui passent alors dans le couloir qui longe la Chambre du côté droit du *Speaker*, et les non dans le couloir parallèle du côté gauche ; et jusqu'en 1906, tous les membres de la Chambre, sauf le *Speaker*, étaient obligés de se rendre dans l'un ou l'autre couloir, à moins qu'ils n'en fussent empêchés par une infirmité ; en ce cas, leur vote pouvait être compté à l'intérieur de la Chambre (2). Les scruta-

*Chairman* le président de la Chambre constituée en comité plénier, comité des voies et moyens, etc. (N. D. T.)

(1) *Standing Orders*, 28-29 *Com. Papers*, 1905, LXII, 159. En vertu d'une règle nouvelle adoptée en 1906, le *Speaker* fait évacuer les couloirs et les députés commencent de s'y rendre immédiatement.

(2) Le refus de se prêter à cette formalité constitue un manque de respect pour l'autorité de la présidence qui justifierait la suspension du député. MAY, *Parl. Practice*, 10e édit., p. 338. Le 5 mars 1901, douze nationalistes irlandais refusèrent de passer dans le couloir parce qu'ils n'avaient pas eu l'occasion de parler

teurs placés à la porte de chaque couloir comptent les députés au fur et à mesure qu'ils passent entre eux en rentrant dans la Chambre ; des greffiers installés à des tables dans les couloirs inscrivent les noms.

Depuis 1836, époque où la manière de voter prit la forme encore usitée aujourd'hui, les noms des députés qui votaient de part et d'autre ont été imprimés et conservés, mais il est curieux que ces listes de vote ne soient pas comprises dans les documents parlementaires. Cette procédure peut sembler une façon bien malaisée de compter les votes, mais en suivant le système en usage jusqu'en 1906, une division ne prenait que vingt minutes en moyenne, et d'après le nouveau système, qui fait commencer l'inscription des noms au moment où le sablier est retourné, il ne faut guère plus de la moitié de ce temps. C'est moins qu'il n'en faudrait pour un appel nominal, et le système a été jugé si satisfaisant que la Chambre des Lords l'a adopté.

Jusqu'à une époque récente, une division était le seul moyen, sauf un vote oral, de prendre l'avis de la Chambre ; et tout membre pouvait imposer une division en contestant le résultat du vote oral, ou plutôt deux membres quelconques le pouvaient, car il n'y a pas lieu à division s'il ne se trouve pas deux scrutateurs pour chaque côté. En 1888, cependant, comme une des manifestations du mouvement qui se produisit pour empêcher l'obstructionnisme et le gaspillage de temps, le *Speaker* ou le président reçut le pouvoir, dans le cas où il jugerait qu'une division est réclamée futilement ou vexatoirement, de faire voter les oui et les non par assis et levé.

au moment où la clôture fut proposée sur une question de crédits provisoires : ils furent suspendus. HANSARD, 4e série, XC, pp. 692-696. Le 5 août 1904, les députés du Pays de Galles refusèrent de voter, en manière de protestation contre l'application de la clôture au bill d'éducation (sur les défauts d'action des autorités locales). Après qu'ils eurent persisté jusqu'au moment où le président informa la Chambre de l'incident, ils consentirent à se retirer complètement, et il ne fut pas autrement procédé contre eux. HANSARD, 4e série, CXXXIX, pp. 1259, 1268.

Il peut alors les compter et proclamer le résultat (1); mais en pratique cela se fait rarement.

Les noms des députés choisis comme scrutateurs marquent le caractère politique du vote. Si le ministère veut indiquer qu'il regarde la question, je ne dirai pas comme une question de confiance (car il y a des cas d'importance secondaire, où le gouvernement peut être battu sans qu'il ait perdu la confiance de la Chambre ni qu'il se croie obligé de donner sa démission), mais s'il veut indiquer qu'il traite la question comme une de celles sur lesquelles un vote hostile équivaut pour lui à une défaite, et s'il désire rallier tous ses partisans en groupe compact à ce propos, il fait choisir comme scrutateurs les *whips* du gouvernement. De même, si l'opposition veut en faire une question de parti, ses propres *whips* sont choisis comme scrutateurs de l'autre côté. Mais si telle n'est pas l'intention d'un côté ou de l'autre, la présidence choisit comme scrutateurs les députés particuliers qui ont fait la motion ou qui l'ont appuyée ou qui ont pris une part active au débat, et dans ce cas les députés peuvent, sans trahir leur parti, voter d'après leur opinion personnelle.

*Règlement permanent et règlement de session.* — De même que les autres assemblées législatives, la Chambre des Communes a des règles imprimées, dont la partie la plus importante, le règlement permanent (*standing orders*), est publiée chaque année dans les documents parlementaires. Mais les *standing orders* ne forment pas un code de procédure, car ils ne couvrent qu'une partie de ce sujet et même une petite partie, pour autant qu'ils se rapportent aux questions d'intérêt public (2). La procédure dépend essentiellement de la coutume, dont les dispositions sont à rechercher en partie dans les précédents et dans les décisions des *Speakers*, et en partie

(1) S. O., 30.

(2) Les *standing orders* sur les bills privés sont beaucoup plus développés et se rapprochent bien plus d'un code de procédure

dans les traditions verbales qui ne sont connues que d'expérience personnelle. En fait, de nombreux *standing orders* ont été adoptés de temps en temps afin de modifier ou de faire disparaître un usage existant, et leur effet a donc surtout été négatif. Aucune formalité spéciale n'est requise pour l'adoption de ces règles, mais en 1902, au moment où des changements importants y furent apportés, les propositions furent soumises à plusieurs lectures et passèrent, en réalité, par une procédure semblable à celle qui est appliquée pour la discussion des projets de loi (1).

*Le règlement permanent reste en vigueur d'un Parlement à l'autre.* — Les *standing orders* diffèrent des règlements suivis dans les assemblées législatives de certains autres pays sous deux rapports importants. Tout d'abord ils ne doivent pas être adoptés à nouveau par chaque Chambre des Communes, mais une fois établis, ils restent en vigueur de Parlement en Parlement, jusqu'à ce qu'on les abroge. Il y a aussi des règlements de session (*sessional orders*) qui doivent être renouvelés au commencement de chaque session, et parfois, une règle nouvelle, dont l'utilité a été démontrée de cette manière, reçoit la forme permanente d'un *standing order*. Quelquefois aussi l'on adopte des règles ou des résolutions sans durée fixe. Celles-ci disparaissent lors d'une prorogation, mais il arrive parfois que, sans qu'on les ait expressément remises en vigueur, on continue à les observer comme un des usages coutumiers de la Chambre (2).

(1) Cela n'avait pas été l'usage antérieurement : mais la discussion des changements de règlement a parfois été fort longue. En 1882, les nouvelles dispositions sur la clôture, la suspension des députés turbulents et la création de comités permanents furent discutées pendant trente-trois journées. Par contre, en 1901, une modification fut opérée, sur l'initiative d'un député particulier, en une seule séance. HANSARD, 4e série, XCII, pp. 555-575. En 1906, les modifications furent renvoyées à un comité spécial, puis adoptées une à une, sur l'initiative du gouvernement. HANSARD, 4e série, CLV, pp. 197 et s.

(2) MAY, p. 145.

*Un simple vote peut le suspendre.* — La seconde particularité des *standing orders* est le fait qu'ils peuvent être suspendus par le vote d'une simple majorité. Il est d'usage qu'un avis préalable d'une motion de ce genre soit exigé et donné, mais on pourrait s'en passer ; il n'est pas même nécessaire que la motion fasse aucune mention des *standing orders*. Toute règle ou toute résolution en conflit avec le texte des *standing orders* a pour effet, dès qu'on l'adopte, de suspendre ceux-ci (1), et, en fait, la Chambre adopte constamment des règles spéciales qui changent le cours de la procédure tel que le prescrivent les *standing orders* ou les usages traditionnels. Cela s'est fait en maintes circonstances, quand le gouvernement a dû réclamer pour ses projets le temps réservé pour ceux des députés en particulier, ou lorsqu'il a voulu prolonger la séance au delà de l'heure ordinaire. Toutes ces éventualités sont prévues aujourd'hui par les nouvelles règles adoptées en 1902 ; mais le moyen le plus efficace de couper court à un débat, et que l'on appelle la guillotine, bien qu'il soit réglé par un *standing order* pour la procédure budgétaire (2), s'applique encore aux autres projets de loi, en vertu d'une décision spéciale de la Chambre adoptée en vue d'un projet déterminé, sur la motion d'un ministre.

*Tendance aux changements dans le règlement permanent.* — La plupart des changements apportés aux *standing orders* depuis cinquante ans ont eu pour objet d'assurer la sauvegarde de l'ordre, de prévenir le gaspillage du temps ou de modifier la distribution du temps (3).

(1) May, p. 145.

(2) S. O. 15.

(3). Dans son excellent *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, — la seule histoire méthodique de la procédure de la Chambre des Communes, — Dr Redlich appuie sur deux tendances qui se sont manifestées dans les *standing orders* depuis 1832. La première consiste à donner au ministère un contrôle de plus en plus rigoureux sur l'emploi du temps, et par conséquent sur l'activité de la Chambre ; la seconde, à forcer de plus

Les changements de la première sorte, tels que les règles autorisant la suspension des députés turbulents, furent provoqués par la conduite des membres irlandais ; on peut les regarder comme des accidents étrangers à l'évolution normale du régime parlementaire. Il n'en est pas de même des règles destinées à empêcher le gaspillage du temps ; car bien que les dispositions sur l'abréviation des débats aient été le résultat de l'obstructionnisme des Irlandais, l'histoire subséquente de la clôture a montré que l'adoption d'une mesure quelconque de cette espèce devait arriver tôt ou tard, dans l'ordre naturel des choses, et que les Irlandais n'ont fait qu'en avancer l'heure (1).

*Efforts pour gagner du temps.* — On attribue communément à l'augmentation des affaires que la Chambre doit traiter les efforts qu'elle a faits pour gagner du temps. Si l'on comprend dans ces affaires le contrôle toujours plus étendu que la Chambre exerce sur les détails de l'administration grâce aux questions et à d'autres moyens, on a certainement raison. Mais pour ce qui regarde son activité législative, il serait plus exact d'attri-

en plus la Chambre à respecter strictement l'ordre du jour arrêté au préalable. Mais les manifestations de cette dernière tendance, qu'il dégage très nettement, peuvent aussi être envisagées comme des changements opérés pour gagner du temps ou pour en arranger la distribution. Qu'il s'agisse de la défense de faire des motions proposant de modifier l'ordre du jour, ou de la limitation des amendements et des discussions aux objets qui se rapportent à la question principale, ou de l'exclusion des motions dilatoires et autres qui provoquent des discussions à l'infini, l'effet de ces règles est d'empêcher le gaspillage du temps en discussions de futilités ou de questions que la Chambre ne tient pas à examiner, ou d'empêcher l'emploi pour quelque autre objet du temps réservé au gouvernement ou à un député en particulier.

Depuis que ces lignes furent écrites, l'ouvrage du Dr Redlich a heureusement été traduit en anglais, mais faute d'avoir reçu l'édition anglaise en temps, on a conservé les renvois faits à l'édition allemande.

(1) C'est aussi l'opinion du Dr Redlich, *Recht und Technik*, p. 246.

buer les réformes du règlement au fait qu'elle prend plus de temps qu'il ne lui en fallait auparavant. Il y a un bien plus grand nombre de membres qui croient devoir interroger et critiquer les ministres et qui veulent participer aux débats. Les pages du Hansard sont devenues plus nombreuses par rapport à celles du texte des lois votées. Or, la procédure autrefois était très compliquée. Le passage d'une loi ordinaire d'intérêt général à la Chambre comportait, en dehors des amendements, plus d'une vingtaine de formalités, et à propos de chacune pouvait surgir un débat sur lequel on pouvait réclamer un vote par division. Puis on pouvait recourir indéfiniment aux motions d'ajournement et à d'autres moyens dilatoires. De plus, la règle générale que les amendements et la discussion devaient se rapporter à la question soumise à la Chambre (1) comportait de larges exceptions, si même on peut dire qu'il y eut une règle générale de cette espèce. Le débat sur une motion dilatoire, par exemple, n'était pas limité à cette motion même (2) ; et chaque fois que l'on proposait de se constituer en comité plénier pour le budget, n'importe quel grief pouvait être allégué et discuté (3).

Tout cela n'avait pas grande importance aussi longtemps que les luttes des partis se bornaient à quelques grands débats sensationnels, tandis que le reste du temps était consacré au véritable travail législatif. Mais quand l'obstruction devint un système, quand on se mit à considérer que le rôle propre de l'opposition, indépendamment de toute obstruction, était de faire de l'opposition, et même d'en faire à tort et à travers dans le cas des mesures qui excitaient des animosités de parti, les facilités d'agir dans ce sens devinrent intolérables. On a abandonné complètement certaines formalités de la procédure législative telles que la grosse (4), le passage (5),

(1) May, p. 209.
(2) *Ibid.*, p. 301.
(3) *Ibid.*, p. 571.
(4) *Ibid.*, p. 471.
(5) *Ibid.*, pp. 472-473.

et les première et deuxième lectures en comité plénier (1). On en accomplit d'autres, en pure forme, sans poser la question, telles que la prise en considération d'un projet (2), la formation en comité plénier sur un projet (3), ou le dépôt d'un rapport de ce comité (4). Dans d'autres cas encore, on met la question aux voix, mais sans admettre aucun débat (5). Dans le même but on a limité le débat sur une motion dilatoire à l'objet même de la motion, et le *Speaker* et le président ont reçu le pouvoir d'interdire tout débat sur ce point et même de refuser de poser la question, s'ils estiment que la motion constitue un abus du règlement de la Chambre (6).

Les occasions de critiquer le gouvernement soit à la formation en comité du budget, soit par d'autres moyens, ont aussi été restreintes de diverses façons, et principalement le système qui coupe court aux débats par la clôture a été porté dans ces dernières années à un haut degré d'efficacité. Ces questions, de même que la distribution du temps entre le gouvernement et les députés en particulier, seront examinées plus au long ci-après ; pour le moment il suffit de remarquer que les tendances signalées sont permanentes, par la raison que si un parti, pendant qu'il se trouve dans l'opposition, combat naturellement les règles qui doivent renforcer l'action du gouvernement sur la conduite de la Chambre et l'emploi de son temps, ce même parti se trouve obligé de maintenir ces règles dès qu'il arrive au pouvoir. En fait, ces tendances sont le résultat naturel de la responsabilité de plus en plus exclusive des ministres pour toute l'activité publique, en matière législative comme en matière administrative.

*Le Speaker*. — Les Communes sont toujours appelées

(1) S. O. 36.
(2) S. O. 40.
(3) S. O. 32, 51.
(4) S. O. 53.
(5) Par exemple S. O. 1 (7), 18, 26, 31, 91.
(6) S. O. 22-23.

à la barre de la Chambre des Lords pour recevoir les communications solennelles de la Couronne ; quand, après une élection générale, elles se réunissent au jour fixé, elles sont invitées à venir y entendre l'ouverture solennelle du nouveau Parlement. Le souverain leur fait exprimer son désir qu'elles choisissent un *Speaker*, et elles se retirent ensuite dans leur salle propre pour faire ce choix. Dès que le *Speaker* a été choisi, la masse est placée devant lui sur la table, comme symbole de son autorité et pour indiquer que les Communes siègent en assemblée plénière. Mais il n'est encore que le *Speaker*-élu jusqu'au moment où, le lendemain, suivi des Communes, il se présente de nouveau à la barre des Lords, y annonce son élection et en demande la confirmation royale, qui, naturellement, ne se refuse plus jamais de nos jours.

*Son élection.* — Si un seul député est proposé comme *Speaker*, il est appelé à la présidence sans scrutin. Si l'on en présente plus d'un, leurs noms sont soumis au scrutin successivement, jusqu'à ce que l'un d'eux réunisse la majorité des suffrages (1). Les deux parrains (*proposer* et *seconder*) sont toujours des députés particuliers, car il semble plus convenable que les ministres ne prennent pas une part trop active à cette élection (2). Le *Speaker* est cependant toujours choisi par le gouvernement en fonctions, et un nouveau *Speaker* est toujours pris dans les rangs du parti au pouvoir. Parfois l'élection est disputée ; cela arriva quand M. Gully fut choisi en 1895. Mais, malgré que le choix du *Speaker* ait rencontré de l'opposition au début et bien que son élection n'ait que la durée du Parlement, c'est devenu maintenant une tradition invariable que de le réélire aussi longtemps qu'il accepte de conserver sa charge. Les derniers cas où la réélection du *Speaker* rencontra de l'opposition se produisirent en 1833 et 1835, et à la seconde de ces

(1) May, p. 151.
(2) Cf. *ibid.*, p. 150, note 3.

occasions il fut battu. La carrière de M. Gully est un bon exemple de l'application de ce principe. Il fut élu à une faible majorité pendant les derniers mois d'un cabinet libéral moribond. Son choix n'avait guère plu aux conservateurs, et ils lui firent savoir qu'ils ne se tenaient pas pour obligés de le réélire dans le cas où ils arriveraient au pouvoir après les prochaines élections. Contrairement à l'usage, sa candidature fut combattue à l'élection générale dans sa propre circonscription, mais nonobstant l'énorme majorité qu'ils obtinrent dans le nouveau Parlement, les conservateurs admirent sa réélection à la présidence sans aucune opposition.

*Son autorité sur les débats.* — Le *Speaker* est uniquement un président. Il n'a rien à voir dans la composition des comités ni dans la direction du travail de la Chambre. Il n'est pas un chef, mais un arbitre ; autrement il ne pourrait pas demeurer à la présidence à travers les changements de parti. Mais ses pouvoirs d'arbitre sont très grands et même devenus autocratiques dans certains cas, en vertu des changements apportés récemment dans les *standing orders*. Par exemple, il décide si une motion de clôture peut être acceptée ou si elle constitue une violation des droits de la minorité (1); il peut rejeter une motion dilatoire qu'il considère comme un abus du règlement de la Chambre (2) ; il peut retirer la parole au député qui « s'obstine à parler « à côté de la question ou qui se répète inutilement (3) ». Et qui plus est, sa décision en cette matière, comme sur toutes les questions de règlement, est sans appel (4). La Chambre peut suspendre ou abroger son propre règlement par un vote à la simple majorité, mais elle ne peut pas, dans une espèce concrète, réformer l'interpré-

(1) S. O. 26.

(2) S. O. 23.

(3) S. O. 19.

(4) Seulement le *Speaker* peut lui-même référer une question au jugement de la Chambre. May, p. 331.

tation de ce règlement par le *Speaker* (1). Cela est un principe général du droit parlementaire anglais, et on l'applique pour ainsi dire à toutes les réunions publiques (2). Il peut inspirer à un homme consciencieux d'apporter plus de soin dans ses décisions, mais il place certainement entre ses mains un pouvoir énorme.

*Son autorité pour la sauvegarde de l'ordre.* — Il semble que la familiarité des assemblées représentatives engendre le mépris, car le demi-siècle qui vient de s'écouler a été marqué par l'augmentation des scènes tumultueuses dans les parlements de beaucoup de pays. En Angleterre ces incidents furent amenés par le développement du parti irlandais du *Home Rule*, qui regardait le gouvernement de l'Irlande par le Parlement britannique comme injuste en principe et tyrannique en fait ; et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il ne se montra nullement soucieux de la perte de dignité subie par la Chambre des Communes. En 1880, le *Speaker* reçut le pouvoir de réprimer le désordre, tel que le lui reconnaît, avec quelques modifications ultérieures, le *standing order* 18. Il peut appeler par son nom le député qui méprise son autorité ou fait de l'obstruction, et dès lors, on peut réglementairement proposer de le suspendre, par une motion qui doit être décidée sans amendement et sans discussion (3). A l'époque de la revision

(1) L'acte du *Speaker* ne peut être déféré à la Chambre qu'au moyen d'une motion faite ultérieurement et annoncée au préalable ; seulement cela ne sert à peu près à rien pour la réformation de la décision que l'on attaque. HANSARD, 3e série, CCLVIII, pp. 10, 14. Le jour où le *Speaker* Brand rendit cette décision, il laissa entendre que tout député qui proposerait sur-le-champ de la réformer manquerait de respect à l'autorité de la présidence et s'exposerait à la suspension en vertu du règlement. *Ibid.*, p. 9.

(2) Le lord chancelier a beaucoup moins de pouvoirs comme président de la Chambre des Lords. MAY, pp. 186, 296, 307, 331.

(3) S. O. 18. Si le député frappé de suspension refuse de quitter la séance, le *Speaker* peut, de sa propre autorité, le suspendre pour le restant de la session. *Ibid.*

des *standing orders*, en 1902, ils contenaient une disposition fixant la durée de la suspension pour la première infraction et pour les suivantes, mais cette clause fut supprimée au cours de la discussion, et maintenant la suspension est indéterminée. Il est évident qu'un parti composé d'une infime minorité et décidé à méconnaître l'autorité du Parlement, trouve une forme de protestation assez de son goût dans une scène de tumulte qui sera suivie de la suspension et qui lui fournira l'occasion de rentrer chez soi pour tenir à ses électeurs des discours émouvants.

A part quelques incidents soulevés, la plupart du temps mais pas toujours, par les députés irlandais, le spectateur assis aux tribunes est frappé du respect qui entoure le *Speaker* et de l'autorité morale qu'il exerce sur la Chambre (1). Son traitement est en proportion de la dignité de sa charge. Il reçoit cinq mille livres sterling par an, la jouissance d'une demeure officielle dans le palais du Parlement et d'autres avantages ; et bien qu'éloigné de la direction politique, il est considéré comme le premier député du royaume. Il se trouve, d'ailleurs, sur le seuil de la Chambre des Lords, car depuis quelque temps il est d'usage de l'élever à la pairie au moment de sa retraite.

*Il ne vote que pour départager la Chambre.* — Jusqu'en 1870, il arrivait que le *Speaker* prît part aux débats lorsque la Chambre se trouvait constituée en comité plénier, puisqu'alors il ne la préside pas (2) ; mais aujourd'hui on trouverait que sa situation d'impartialité

(1) En 1902, on ajouta au *standing order* 21 la règle, si commune dans les parlements d'Europe, qui autorise le *Speaker* à suspendre la séance en cas de désordre grave. Il ne s'en est servi qu'une fois, lorsque, le 22 mai 1905, l'opposition, estimant qu'elle avait le droit d'exiger du premier ministre des explications immédiates, refusa d'écouter un autre membre du gouvernement (HANSARD, 4e série, CXLVI, pp. 1061-1072). On peut espérer qu'il faudra rarement user de ce moyen peu digne pour calmer les passions.

(2) MAY, pp. 348-349.

absolue ne lui permet plus de prendre la parole ni de voter en comité. Il ne vote donc jamais, à moins que son intervention ne soit nécessaire pour départager la Chambre à un moment où il la préside. On dit communément qu'il donne toujours sa voix, prépondérante dans ces cas, de manière à laisser la question ouverte ; mais cela n'est pas tout à fait exact. Cependant, lorsque son vote doit amener une décision définitive, il s'inspire non pas de son opinion personnelle sur la valeur de la mesure, mais des intentions probables de la Chambre telles qu'elles ressortent des faits antérieurs, ou de quelque principe général de la constitution (1) : et l'on peut ajouter que lorsque le président du comité plénier doit également départager celui-ci, il suit les mêmes traditions (2).

*Le président des comités.* — La présidence du comité plénier est habituellement exercée par le président du comité des voies et moyens, — généralement appelé pour cette raison le président des comités ; — celui-ci, de même que le *Speaker*, se retire à l'écart des luttes politiques dès sa nomination, et il ne parle et ne vote à la Chambre que sur des questions se rattachant à des bills privés. Il est choisi par le ministère, au début d'un Parlement, parmi ses amis les plus distingués, et il abandonne ses fonctions lorsque le gouvernement change. Puisque ses fonctions consistent à présider, comme le *Speaker*, en toute impartialité, et à surveiller sans aucun esprit de parti la marche des bills privés, il est assez étrange qu'il doive partager la fortune politique du cabinet ; mais en fait, on n'entend formuler aucune plainte contre son attitude à ce point de vue, principalement, sans doute, parce qu'il prend toujours le *Speaker* comme modèle. Depuis 1885, il remplace le *Speaker* en cas d'absence ou d'empêchement (3) ; afin de parer aux

(1) May, pp. 344-348.
(2) May, pp. 361-362.
(3) May, p. 191 ; *S. O.* 81 (précédemment *S. O.* 83).

difficultés qui pourraient résulter de l'absence simultanée de ces deux dignitaires, ou de l'impossibilité pour le président du comité des voies et moyens d'assister au comité plénier, on recourut, à partir de 1902, à l'élection d'un vice-président chargé d'occuper la place vacante (1).

*Les autres fonctionnaires de la Chambre.* — Les seuls autres fonctionnaires de la Chambre qu'il importe de mentionner ici sont le sergent d'armes, qui fait fonctions de chef de la police et d'exécuteur des sentences, sous les ordres du *Speaker*; le greffier (*clerk*) de la Chambre; et le conseil de M. le *Speaker*, qui est un conseiller légiste et possède d'importantes attributions par rapport aux bills privés. Il est curieux de voir survivre la tradition en vertu de laquelle le sergent d'armes (2) et le greffier de la Chambre avec ses principaux auxiliaires (3) sont nommés par la Couronne et tiennent leurs fonctions à titre permanent. Leur tâche n'a, évidemment, aucun caractère politique, et ils n'appartiennent pas toujours au parti du ministère qui les nomme. Par exemple, sir Courtenay Ilbert, le greffier actuel de la Chambre, bien que libéral, fut nommé par un gouvernement conservateur, et ce ne fut pas à titre de promotion dans les services de la Chambre, car il était à ce moment conseil parlementaire de la Trésorerie.

(1) *S. O.* 81 (2). En vertu du *S. O.* 1 (9) le *Speaker* forme un tableau de cinq députés désignés pour présider temporairement les comités, mais cela ne paraît plus aussi nécessaire depuis l'institution nouvelle d'un vice-président.

(2) May, p. 198.

(3) May, p. 195.

# CHAPITRE XIII

## LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *Les Comités et les Bills publics.*

*Les Comités.* — Il n'est plus possible de nos jours pour une grande assemblée représentative de faire toute sa besogne en séance plénière. Elle ne possède ni le temps, ni la patience, ni les connaissances que cela demande. Il faut éviter qu'elle gaspille ses séances à discuter des propositions qui n'ont aucune chance de succès ; et les mesures qui seront à examiner en séance plénière doivent avoir été étudiées au préalable, leurs dispositions soigneusement pesées et rédigées en un langage précis, les objections, si possible, atténuées par des concessions et des compromis et, sinon, réduites à des divergences de principes nettement accusées. Bref, il faut qu'elles soient formulées de telle manière que l'assemblée n'ait plus à trancher qu'un petit nombre de questions parfaitement définies. Et afin de la mettre à même de faire cela avec intelligence, il peut être nécessaire de recueillir des renseignements à propos de faits encore douteux. Les assemblées modernes ont cherché à atteindre ces résultats surtout au moyen de comités de l'une ou l'autre espèce ; et en Angleterre, où la forme

parlementaire a reçu un développement plus complet que dans aucun autre pays, l'instrument principal employé dans ce but est le comité mixte et peu formel des deux Chambres qui s'appelle le cabinet. Mais à moins de restreindre le rôle du Parlement à peu près uniquement à faire la critique de l'administration et à répondre par oui ou non à une série de questions que les ministres lui posent, cette assemblée doit accomplir une partie de sa besogne au moyen d'autres comités. Nous rechercherons, au cours des chapitres sur les rapports du cabinet avec la Chambre des Communes, la raison pour laquelle ces comités ne sont pas devenus — comme dans certains pays d'Europe qui ont adopté le système du ministère responsable — des rivaux dangereux pour le cabinet, déjouant parfois sa politique et ruinant son autorité. Nous n'avons à étudier pour le moment que leur organisation et leurs fonctions.

*Le comité plénier.* — Le plus important de tous, le comité plénier (*Committee of the Whole*), à proprement parler n'est pas du tout un comité. C'est simplement la Chambre elle-même siégeant avec des formes spéciales de procédure ; les différences consistent surtout en ce que la présidence est occupée par le président des comités et que la règle qui interdit aux membres de la Chambre de parler plus d'une fois sur la même question ne s'y applique pas. Au contraire, le fait qu'un député peut y prendre la parole à plusieurs reprises constitue un réel avantage au point de vue spécial du comité, qui est d'étudier les lois en détail, de discuter et d'amender un à un les articles d'un projet ou de débattre les divers articles des crédits. Le comité plénier a eu une longue histoire (1). Il porte des noms différents suivant les questions qu'il traite. Pour les lois ordinaires on l'appelle simplement le comité plénier. Lorsqu'il examine les crédits, on l'appelle comité plénier des subsides ou vulgairement comité des subsides. Quand il s'occupe

(1) Cf. Redlich, pp. 474-478.

de voter les ressources nécessaires aux dépenses, il porte le nom de comité des voies et moyens ; et lorsqu'il passe en revue les comptes des recettes de l'Inde, il emprunte son nom à cet objet. Les comités pléniers désignés par ces diverses appellations sont tellement distincts que chacun d'eux ne peut s'occuper que de ses propres affaires et qu'il faut que la Chambre se constitue de nouveau en comité avant que l'on puisse aborder une autre question. Mais le simple comité plénier peut passer de l'une à l'autre parmi les lois qui lui ont été renvoyées, sans devoir faire rapport à la Chambre et sans être constitué à nouveau (1).

Quant aux vrais comités, les plus nombreux sont les comités spéciaux (*selèct*). Ils se composent généralement de quinze membres, souvent moins, et quelquefois, par permission spéciale de la Chambre, d'un plus grand nombre (2). On les désigne soit à l'élection par la Chambre (3) sur la présentation des députés, soit au scrutin secret ; mais afin d'éviter toute perte de temps et comme garantie d'impartialité, on confie d'habitude la nomination d'au moins une partie des membres au comité du choix (*of selection*).

*Le comité du choix.* — Parmi les comités spéciaux il y en a qui sont constitués régulièrement chaque année et que pour cette raison on appelle comités de session. Nous en avons déjà cité un, le comité du choix. Il a été agrandi de temps en temps et comprend aujourd'hui onze membres choisis par la Chambre elle-même au commencement de la session (4). En fait, les membres en sont désignés d'après une entente entre les chefs des deux grands partis de la Chambre. Le but est de constituer un collège impartial, et on y réussit à tel point que dans les souvenirs de sir John Mowbray, qui en fut le président pendant trente-deux ans sans interruption,

(1) *S. O.* 33.
(2) Cf. *S. O.* 55.
(3) Cf. *S. O.* 56-57.
(4) *Standing Orders* (relatifs aux bills privés), 98.

nous lisons que les votes au sein du comité sont rares et ne prennent jamais une allure de parti (1). Ce comité est chargé, pour ce qui concerne les mesures d'intérêt général, de choisir les membres des comités spéciaux et des comités permanents. Il compose également les comités de tous les bills privés et locaux et répartit ces bills entre ces groupes (2). C'est même sa principale raison d'être, mais nous devons en remettre l'étude à plus tard, en même temps que nous décrirons les divers comités qui fonctionnent en matière de bills privés. Nous signalerons cependant dès maintenant la distinction qu'il faut faire entre un bill d'initiative privée et un bill privé, qu'un lecteur peu familiarisé avec la procédure parlementaire serait exposé à confondre. Le premier est un bill d'intérêt général proposé par un député en particulier, tandis que le second est un bill qui concerne exclusivement des intérêts privés, personnels ou locaux.

*Les autres comités de session* sont le comité des comptes publics (3), qui examine le rapport du contrôleur et vérificateur général, pèse en détail les objections qu'il fait à la légalité des dépenses effectuées par les départements ministériels, interroge des témoins à ce sujet et fait rapport à la Chambre ; le comité des pétitions publiques, chargé d'examiner les nombreuses pétitions envoyées à la Chambre (4) ; et le comité de la cuisine et du restaurant, qui a de l'importance pour les membres de la Chambre, mais aucune pour le public (5).

(1) *Seventy Years at Westminster*, pp. 267 et s.

(2) *Ibid.*, pp. 103-115.

(3) *S. O.* 75.

(4) *S. O.* 76-80.

(5) « Au commencement de chaque session, la Chambre ordonne « qu'il soit formé un comité des privilèges », mais on n'y a jamais nommé personne depuis 1847. » *Manual of Procedure of the House of Commons*, édité en 1904 par Sir Courtenay Ilbert secrétaire de la Chambre, § 110. Il y a encore un ou deux comités de session dont les fonctions concernent uniquement les bills

*Les autres comités spéciaux. Leur objet.* — Les autres comités spéciaux sont constitués en vue d'étudier l'une ou l'autre question spéciale qui leur est renvoyée, soit un bill, soit un point sur lequel la Chambre veut ouvrir une enquête (1). Dans les deux cas, l'objet principal du comité est de recueillir et de contrôler des renseignements. Même lorsqu'un bill lui est renvoyé spécialement, sa tâche essentielle ne consiste pas à le discuter à la place de la Chambre, et en fait, dans la pratique actuelle, un comité spécial n'épargne aucune étape de la procédure, car un bill sur lequel il a fait son rapport doit passer par le comité plénier pour y être discuté en détail, tout comme si le comité spécial n'avait pas existé (2). Les comités spéciaux sont les organes, et les seuls, dont la Chambre dispose pour recueillir des informations et entendre des témoins (3) ; c'est pourquoi ils reçoivent ordinairement le droit de faire comparaître des personnes et d'exiger la production de rapports et de dossiers. Ils convoquent les témoins dont ils veulent recueillir les dépositions ; un personnage de marque ou un homme dont le nom fait autorité en la matière se-

privés et que nous décrirons à propos des projets de cette espèce.

(1) La question se présente souvent, s'il faut confier une mission d'enquête à un comité parlementaire ou à une commission nommée par le gouvernement. Lorsqu'il s'agit d'une question proprement politique, l'organe d'instruction convenable est un comité de la Chambre ; mais l'autre moyen est évidemment préférable, souvent même avec l'adjonction de plusieurs membres du Parlement, lorsqu'il faut recourir au jugement d'experts étrangers à la politique. Il est tout naturel que le ministère et les députés qui ont intérêt à pousser l'enquête ne s'entendent pas toujours sur ce point. Nous avons déjà rapporté une divergence de cette espèce, à propos des griefs des employés des postes. Un autre exemple fameux fut l'incident soulevé par les accusations du *Times* contre Parnell dans l'affaire des fausses lettres de Pigott.

(2) May, pp. 469-470.

(3) Les comités des bills privés dont il sera question dans un autre chapitre sont des comités spéciaux.

rait assurément convoqué s'il en exprimait le désir, mais il n'y a rien dans la procédure de ces comités qui corresponde aux enquêtes publiques dont l'habitude règne partout aux Etats-Unis et où quiconque a le droit de venir exposer ses vues personnelles ; — c'est là un usage qui mériterait qu'on lui accordât beaucoup plus d'attention qu'on ne l'a fait jusqu'ici.

*Leur procédure.* — Les comités spéciaux suivent d'aussi près que possible la même procédure que le comité plénier (1) ; seulement ils choisissent eux-mêmes leur président et celui-ci n'a le droit de vote qu'en cas de parité de voix. Ils tiennent des procès-verbaux non seulement de leurs propres délibérations, mais encore de toutes les dépositions qui sont produites devant eux ; ces documents, accompagnés du rapport et des conclusions des comités, sont déposés à la Chambre (2) et publiés dans la série des documents parlementaires de la session. Les traditions du Parlement anglais ne connaissent pas, à proprement parler, le rapport de la minorité, bien que l'usage de nommer dans les comités spéciaux des représentants des divers groupes d'opinion de la Chambre aboutisse fréquemment à des divergences de vues sur le rapport. Toutefois, en pratique, la minorité arrive aux mêmes fins en proposant, par voie de motion, l'adoption d'un rapport différent de celui de la majorité, et comme le règlement permanent exige que chaque vote d'un comité spécial soit mentionné dans ses procès-verbaux (3), le rapport subsidiaire se trouve soumis à la Chambre avec les noms de ceux qui ont voté pour son adoption et il produit le même effet qu'un rapport de la minorité.

Le fait que des hommes appartenant à toutes les nuances de l'opinion siègent dans ces comités et y trouvent l'occasion d'interroger les témoins, relève leurs

(1) May, pp. 383-389, 471.
(2) *S. O.* 59-61, 63.
(3) *S. O.* 61.

rapports et encore bien plus les informations qu'ils recueillent, au-dessus du niveau de simples documents de parti et leur donne une beaucoup plus grande valeur permanente. Bon nombre de comités n'ont pas à s'occuper directement de législation, c'est-à-dire d'un bill inscrit à l'ordre du jour, mais seulement d'une enquête sur quelque grief, sur quelque défaut reproché à la loi ou à l'administration ; et cependant leurs rapports jettent souvent les bases des lois futures. En fait, une grande partie des réformes législatives ou administratives exécutées dans l'Etat par l'un ou l'autre des grands partis sont fondées sur des rapports de comités spéciaux ou de commissions royales.

*Comités mixtes.* — Pour d'évidentes raisons de convenance on a parfois constitué des comités spéciaux mixtes, choisis dans la Chambre des Lords et dans celle des Communes (1) ; mais à cause de la situation différente des deux assemblées, on y a recours surtout pour les bills privés et pour le règlement des relations entre les deux Chambres (2). Les principales exceptions dans ces dernières années ont été les comités mixtes des projets de revision du droit écrit (*statute law*) et de la question des régies municipales.

*Comités permanents ou grands comités.* — A mesure que la besogne de la Chambre des Communes a exigé plus de temps, les comités spéciaux qui recueillait la documentation sont devenus insuffisants. Il fallut inventer un organe qui permît d'abréger les débats à la Chambre et c'est dans ce but que l'on adopta, le 1er décembre 1882, la résolution d'instituer deux grands comités des bills relatifs aux questions de droit et de commerce, dont les délibérations tiendraient lieu des discussions en comité plénier. Ces comités ne furent d'abord qu'un essai tenté pour deux sessions, mais il furent repris par les *standing orders* en 1888 et devinrent des organes permanents

(1) May, pp. 398-399.
(2) Redlich, p. 463.

de la Chambre (1). A la différence des comités spéciaux, dont l'existence prend fin avec le rapport qu'ils déposent sur la question spéciale qui leur avait été renvoyée, ceux-ci furent institués comme des groupes permanents, qui durent toute la session et qui étudient toutes les lois qu'on leur renvoie de temps à autre. L'un d'eux est chargé des projets qui se rapportent à des questions juridiques, aux tribunaux et à la procédure judiciaire; l'autre s'occupe de ce qui regarde le commerce, la marine marchande, les fabriques, l'agriculture et la pêche. Ils comprennent de soixante à quatre-vingts membres de la Chambre, nommés par le comité du choix, qui a le droit de retirer ces nominations pour les remplacer par d'autres au cours de la session. Afin d'assurer la présence des personnes qui peuvent le mieux éclairer ces comités à propos d'un bill en particulier, le comité du choix peut aussi leur adjoindre des membres supplémentaires, à concurrence de quinze au maximum, pour l'étude de ce bill.

*Leur procédure.* — On a pris une mesure singulière pour la désignation du président. Au début de chaque session, le comité du choix dresse un tableau de présidence comprenant de quatre à six membres et c'est ce collège qui choisit dans son sein les présidents des comités permanents (2); — c'est le moyen d'assurer la continuité des traditions et l'expérience chez le président. Pour le surplus, les *standing orders* prescrivaient que la procédure des comités permanents fût la même que celle des comités spéciaux (3); mais il serait plus exact de dire, en adoptant les expressions de May (4), que leur procédure fut assimilée autant que possible à celle du comité plénier de la Chambre, car ils furent institués pour s'acquitter précisément de la même besogne (5). Ils

(1) *S. O.* 46-50; May, pp. 371-377.

(2) *S. O.* 49.

(3) *S. O.* 47.

(4) May, p. 374.

(5) De même qu'à la Chambre, le nombre des présences pen-

n'avaient pas à recueillir des informations ni à tenir des enquêtes, mais simplement à discuter les articles du bill en détail, puisqu'en fait ils remplaçaient le comité plénier, dont la formalité est complètement omise dans la procédure des bills qui sont renvoyés à un comité permanent. Ces comités sont donc des reproductions en miniature de la Chambre elle-même, représentant tous les partis en proportion de leurs nombres. Ils forment des échantillons représentatifs de la Chambre au complet et, de même que le comité plénier, ils ne font point un rapport de leurs résolutions, mais ils rapportent avec ou sans amendements les projets qui leur ont été renvoyés.

A un point de vue seulement, leur situation diffère essentiellement de celle du comité plénier. Lorsque celui-ci a apporté des amendements à un projet, ces modifications peuvent être examinées à nouveau, et d'autres amendements peuvent être introduits au cours de la discussion du bill rapporté. Mais si ce comité n'a point voté d'amendements, il n'y a pas de discussion sur le rapport. Cela se passait de même pour les comités permanents, de sorte que s'ils n'apportaient point d'amendements à un bill qu'on leur avait renvoyé, la Chambre n'avait plus aucune occasion de l'amender elle-même et elle devait voter ou rejeter le bill dans sa teneur primitive ; et de fait, on a accusé les comités permanents d'éviter les moindres changements, dans le but d'empêcher la Chambre elle-même de proposer des amendements qui auraient pu entraver ou retarder le vote d'une loi (1). Il y eut tant de plaintes à ce sujet, qu'en 1901, le règlement permanent fut modifié de manière à exiger une discussion sur le rapport à la Chambre de tous les bills qui reviennent des comités permanents, avec ou sans amendements (2).

dant les débats est souvent assez faible. On s'en plaint, comme aussi de l'usage de faire appeler les membres pour prendre part aux votes. Hansard, 4e série, XCII, p. 570. Soit dit en passant, les votes se font ici par appel nominal.

(1) Hansard, 4e série, XCII, pp. 562, 566.

(2) *S. O.* 50. Cf. Hansard, 4e série, XCII, pp. 555-575.

*Catégorie des bills qu'on leur renvoie.* — Les comités permanents avaient d'abord été destinés à s'occuper des projets d'une nature technique dont la discussion détaillée ne pouvait pas offrir d'intérêt général (1). Pour des raisons que nous indiquons plus loin, on a reconnu que les bills qu'on leur renverrait doivent être étrangers aux luttes de parti (*non-contentious*) et que les projets qui mettent en jeu les intérêts de parti ne conviennent guère pour la besogne de ces comités. C'est un principe général que l'on n'observe pas toujours en pratique, et il surgit parfois de vifs conflits d'opinion sur le point de savoir si tel bill est *contentious* ou s'il ne l'est pas.

*Leur utilité.* — On ne saurait mettre en doute l'utilité des comités permanents au point de vue législatif, dans les limites de leurs fonctions. En moyenne un septième des lois d'intérêt général votées chaque année ont passé par leurs mains, et cette proportion tend à s'accroître (2). De plus, l'encombrement du programme de la Chambre des Communes est devenu tel qu'un bill a bien plus de chances de passer s'il est renvoyé à un comité permanent que s'il doit affronter l'épreuve d'un long débat devant le comité plénier. Chaque année le gouvernement est obligé, faute de temps, d'abandonner un tiers environ des projets qu'il a déposés, mais ceux de ses projets qui sont renvoyés à un comité permanent manquent rarement de réussir. Le contraste est encore plus frappant dans le cas des projets émanés de l'initiative privée : à peine un dixième de ceux-ci parviennent à être votés, mais parmi ceux qui ont cette chance il s'en trouve plus de la moitié qui la doivent à ce qu'ils ont été renvoyés à un

(1) Voir les observations de Gladstone à propos de l'institution de ces comités en 1882. Hansard, 3e série, CCLXXV, pp. 145-146.

(2) Pendant les seize années écoulées depuis 1888 (date de la résurrection de ces comités) jusqu'en 1903, il fut voté 1080 lois d'intérêt général, dont 109 passèrent par un comité permanent. En huit ans, de 1896 à 1903, ce fut le cas pour 73 lois sur les 446 qui furent votées.

comité permanent (1). En fait, ces comités offrent de loin le meilleur moyen pour faire passer à la Chambre des Communes les projets déposés par des députés individuellement (2).

*Le comité permanent d'Ecosse.* — Quand on reconstitua les deux grands comités, en 1888, il y eut des propositions d'en créer d'autres pour la préparation des lois concernant l'Ecosse et le Pays de Galles. Ces propositions échouèrent alors ; mais, en 1894, le gouvernement libéral reprit le projet quant à l'Ecosse et fit voter une résolution établissant un comité de cette espèce pour la session. Il comprenait tous les députés écossais, au nombre de soixante-douze, et de quinze à vingt autres désignés par le comité du choix. L'institution ne manqua pas de provoquer les plus vives objections (3) : on lui reprocha notamment de tendre au démembrement législatif du Royaume-Uni ; de ne pas représenter, comme les autres comités, les partis de la Chambre en proportions fidèles, parce que les deux tiers des députés écossais sont des libéraux (4) ; et l'on faisait observer enfin que les projets qu'on lui renverrait ne seraient pas tous des mesures étrangères aux luttes de parti (*non-contentious*). Les conservateurs en arrivant au pouvoir laissèrent tranquillement le comité tomber dans l'oubli. Indépen-

(1) De 1888 à 1903, sur 83 projets du gouvernement renvoyés à un comité permanent, 77 furent votés ; sur les 48 projets ainsi renvoyés, de 1896 à 1906, tous furent votés, sauf deux. De 1888 à 1903, sur 58 projets d'initiative privée ainsi renvoyés, 32 furent votés ; et de 1896 à 1903, il en fut voté 27 sur 41. Cf. la statistique dans les *Com. Papers*, 1902, LXXXII, 229, et les *Annual Returns* pour 1901-1903.

(2) Cf. Hansard, 4e série, XCII, pp. 563, 567.

(3) Cf. Hansard (1888) 3e série, CCCXXIII, pp. 403 et s., 474 et s. ; (1894) 4e série, XXII, pp. 1116 et s., 1487 et s. ; XXIII, pp. 648 et s., 991 et s., 1589 et s. ; (1895) XXXIII, pp. 822 et s. ; XXXIV, pp. 170 et s.

(4) On fit droit à ce grief au moyen de la liste des membres supplémentaires. Hansard, 4e série, XXIII, p. 1613 ; XXXIV, p. 1881.

damment de toutes autres considérations, la seule raison que les libéraux étaient encore en majorité parmi les députés écossais, même après les pertes énormes qu'ils subirent aux élections générales de 1895, aurait suffi pour déterminer les conservateurs à prendre cette attitude. Néanmoins, le fait que ce comité fut institué montre la situation exceptionnelle de l'Ecosse au Parlement anglais; et quiconque a suivi les débats d'une simple loi pour l'Ecosse et a remarqué que la discussion demeure à peu près exclusivement entre députés écossais, pensera que la résolution de 1894 n'eut guère d'autre portée pratique que de sanctionner formellement, par l'institution d'un comité permanent, le caractère habituel des débats qui ont lieu en comité plénier.

*Les quatre comités permanents de 1907.* — Afin d'augmenter la capacité de travail législatif du Parlement, un comité spécial de la procédure à la Chambre des Communes proposa, dans son rapport du 25 mai 1906, de porter le nombre des comités permanents de deux à quatre et de faire du renvoi des bills à ces groupes une procédure non pas exceptionnelle, mais normale. Donnant suite à cet avis, la Chambre modifia, le 16 avril 1907, les *standing orders* 46, 47 et 48, (1) de manière à instituer quatre comités permanents, dont un est, en fait, l'ancien comité pour l'Ecosse, et les trois autres sont destinés à l'examen des bills qu'on leur renvoie, mais plus comme précédemment des seuls bills concernant les questions juridiques ou économiques (2). Tous les projets de loi, à l'exception des lois de finance et des bills portant confirmation d'une ordonnance provisoire, sont renvoyés à l'un des comités permanents, à moins que la Chambre n'en ordonne autrement à la suite d'une motion

(1) Hansard, 4e série, CLXXII, pp. 29-30.

(2) Le comité auquel est renvoyé un bill concernant exclusivement le Pays de Galles et le Monmouthshire doit comprendre tous les députés de cette région. Le tableau de présidence fut porté de six à huit noms, de manière à pouvoir fournir suffisamment de présidents.

qui doit être décidée sans débat ni amendement ; la distribution des bills entre les comités est faite par le *Speaker*.

Le but de la réforme fut de faciliter le vote des lois que le comité plénier n'avait pas le temps de discuter ; quant à la disposition prévoyant que la Chambre peut décider de ne pas renvoyer un bill à l'un des comités permanents, elle regarde les grands projets du gouvernement, qui doivent toujours être discutés par la Chambre elle-même. Cette nouvelle procédure est d'institution encore trop récente pour qu'on en puisse juger les effets, mais nous verrons, au chapitre où il sera question du contrôle du cabinet sur la Chambre des Communes, comment elle affecte le gouvernement parlementaire.

*La procédure des lois d'intérêt général.* — Les étapes qu'une loi ordinaire d'intérêt général doit encore franchir sont nombreuses ; autrefois, chacun de ces degrés pouvait être marqué d'un débat et d'un vote, mais dans les dernières années on a réduit considérablement ces occasions d'entraves — et par là même ces phases de procédure — en faisant passer certaines d'entre elles au rang de pures formalités qui ne comportent plus de vote et en supprimant les débats à propos de certaines autres. On en trouve un excellent exemple tout au début de la carrière d'un projet de loi, où l'on voit se dérouler concurremment une procédure antique et compliquée, à côté d'une méthode moderne et simplifiée.

*Dépôt et première lecture.* — Il y a trois manières de déposer un projet de loi. On peut faire une motion demandant à la Chambre d'autoriser la présentation d'un projet. Cette motion est accompagnée d'un discours exposant l'objet de la mesure, et suivie d'un débat et d'un vote. C'était autrefois la seule manière, et il y a eu, à cette phase de la procédure, des débats qui duraient plusieurs jours (1). On pouvait proposer des amendements contraires aux dispositions du projet. De fait,

(1) MAY, p. 437, note 1.

l'adoption d'amendements de cette espèce, à propos d'un bill de milice, provoqua la chute du ministère de lord John Russell en 1852. Cette manière de procéder n'est plus en usage aujourd'hui que pour les grands projets du gouvernement; car, en vertu d'un *standing order* adopté en 1888, la motion de dépôt d'un bill peut se placer au début d'un ordre du jour d'intérêt général et le *Speaker* peut mettre la question aux voix après quelques déclarations sommaires par l'auteur de la motion et par un adversaire (1). La durée permise pour ces discours a fait donner à cette disposition le nom de « règle des dix minutes ». Dès que l'autorisation de déposer un projet a été obtenue de l'une de ces deux façons, on vote sans amendement ni débat sur la question de la première lecture (2). Enfin, en 1902, on adopta une procédure encore plus expéditive ; elle permet à un député de déposer son projet, et la première lecture en est faite simplement, sans aucune autorisation ni aucun vote de la Chambre (3).

*Deuxième lecture.* — L'étape suivante, et aussi la première occasion qui s'offre pour un débat, à moins qu'il ne s'agisse d'une grande loi de parti, est la deuxième lecture. C'est la phase réservée pour la discussion des principes généraux du bill, et non pas de ses détails ; aussi le règlement n'admet-il pas d'amendements aux divers articles. La manière de faire opposition à la deuxième lecture est assez formaliste. La forme de la question est : « Que ce bill soit *maintenant* lu une deuxième fois ». Un vote négatif en réponse ne fait pas échouer le projet, car il n'empêche pas qu'on présente encore un autre jour une motion tendant à ce que la lecture ait lieu (4). Autrefois, quand on voulait écarter un projet sans provoquer un vote direct sur le fond, on lui opposait habituelle-

(1) *S. O.* 11.

(2) *S. O.* 31. Il en va de même quand un bill arrive de la Chambre des Lords.

(3) *S. O.* 31.

(4) Cf. HANSARD, 4e série, CLVII, p. 744.

ment la question préalable (1) ; seulement l'inconvénient était le même que dans l'autre procédure, et cela revenait, en somme, à l'usage américain de la motion tendant à ce que le bill demeure en dépôt sur le bureau de la Chambre. Une difficulté du même genre surgit lorsqu'on présente un amendement indiquant une raison spéciale pour ne pas lire le bill. Ce peut être l'avis de la Chambre, mais cela ne décide pas nécessairement du sort de la mesure. C'est pourquoi, depuis quelques années, on a pris l'habitude de proposer que la lecture soit reportée à six mois, ou même à trois mois, à une date fixée de manière qu'elle tombe après la fin de la session. En vertu du principe général qui interdit de soulever derechef une question décidée par la Chambre, un vote de cette sorte condamne le projet. Et il importe peu qu'à l'expiration des six mois la Chambre se trouve encore en session, car on considère cette date comme une espèce de calendes grecques qui n'arrivent jamais (2).

*Le comité plénier.* — Jusqu'en 1907, après la deuxième lecture un bill allait normalement en comité plénier, avec ou sans intructions (3) ; à présent il n'y est renvoyé

(1) Jusqu'en 1888, la forme de la motion était : « Que cette question soit maintenant mise aux voix. » Et l'auteur de la motion votait contre. Mais après qu'on eut introduit la clôture, qui se proposait dans les mêmes termes, on changea la forme de la question préalable comme ceci : « Que la question ne soit pas mise aux voix maintenant. » May, p. 260. Si la Chambre, en réponse à l'une ou l'autre formule, décidait que la question fût mise aux voix, on procédait sans autre débat au vote sur la dèuxième lecture. May, *ibid.* Mais comme la question préalable elle-même soulevait un débat qui pouvait s'étendre aux principes du bill, elle n'avait pas pour effet de couper court aux discussions (cf. le Rapport du comité sur les travaux de la Chambre. *Com. Papers*, 1871, IX, 1, quest. 54-55).

(2) May, p. 446.

(3) En vertu du *standing order* 34, les comités pléniers ont pour instructions d'apporter au bill tels amendements relevants qu'ils jugeront convenables. Le but d'instructions spéciales est uniquement de donner au comité le pouvoir d'apporter au bill des amendements rentrant dans la portée générale du texte, mais

que si la Chambre l'ordonne ainsi. Au moment où, dans l'ordre du jour, on en arrive au comité plénier, le *Speaker* quitte la présidence et la Chambre se constitue en comité sans que la question soit mise aux voix. (1) C'est la phase de l'étude du bill en détail ; les articles en sont examinés un à un et les amendements de chaque article sont discutés successivement. On peut alors proposer de nouveaux articles et, en fin de compte, le bill est rapporté à la Chambre.

*Renvoi à un comité spécial ou à un comité permanent.* — Normalement, un bill va soit en comité plénier, soit en comité permanent ; mais après que la seconde lecture a eu lieu, il peut surgir une motion de renvoi à un comité spécial. Un renvoi de cette espèce ne fait qu'ajouter une étape au voyage du bill, car après le rapport de ce comité, il ira en comité permanent ou en comité plénier. Un comité permanent, comme nous l'avons déjà expliqué, remplace seulement le comité plénier. Il soumet le bill exactement au même travail et le rapporte à la Chambre avec ou sans amendements.

*Le rapport.* — Lorsqu'un bill a été rapporté par le comité plénier avec des amendements (2), ou lorsqu'il revient d'un comité permanent avec ou sans amendements (3), il est examiné par la Chambre en détail pendant une période qu'on appelle l'étape de rapport. Le but est de donner à la Chambre l'occasion de revoir le travail exécuté en comité et de juger si elle veut maintenir les amendements qui y ont été apportés. Mais la Chambre ne doit pas se borner à confirmer ou à rejeter les modifications que le bill a subies ; de nouveaux amendements et même de nouveaux articles peuvent y être ajoutés,

que la formule du *standing order* n'aurait pas autorisés. ILBERT, *Manual*, §§ 175-176.

(1) *S. O.* 51, adopté en 1888.

(2) *S. O.* 39.

(3) *S. O.* 50.

bien qu'on ne recommence plus une discussion article par article (1).

Si le bill est rapporté par le comité plénier sans amendements, on présume que la Chambre en accepte les détails, et il n'y a pas d'étape de rapport.

*Troisième lecture.* — La phase suivante, la dernière de la procédure à la Chambre des Communes, est la troisième lecture. De même que la deuxième lecture, celle-ci ne se soulève que la question si oui ou non la Chambre approuve le projet dans son ensemble, et les manières d'y faire opposition sont semblables. Le règlement n'admet plus que des amendements de forme, et une modification du fond ne peut y être apportée qu'au moyen d'une motion de renvoi du bill en comité.

D'ordinaire, les diverses phases de la procédure législative se déroulent en différentes journées (2), mais le règlement de la Chambre des Communes ne prescrit rien sur ce point, et des lois urgentes ont parfois franchi toutes les étapes de la procédure dans les deux Chambres en un jour. Le dernier cas de ce genre fut le vote de la loi sur les matières explosives en 1883, sous la terreur des attentats à la dynamite (3).

*Les amendements des Lords.*— Lorsqu'un projet voté par l'une des Chambres est amendé par l'autre, il est renvoyé à la première pour l'examen de ces amende-

(1) Cf. *S. O.* 38—41. A moins d'une proposition proposant un nouveau renvoi, l'examen d'un bill rapporté est entrepris sans que la question soit posée. *S. O.* 40.

(2) Sauf que souvent la troisième lecture suit immédiatement l'étape de rapport. MAY, p. 472.

(3) MAY, p. 487. A la Chambre des Lords cela exige une suspension du règlement. Certaines espèces de projets sont soumis à des formes spéciales de procédure qu'il est à peine nécessaire d'indiquer. Un bill de restitution d'honneurs débute aux Lords, et à la Chambre des Communes il est renvoyé à un comité spécial qui remplace un comité plénier. Un bill de pardon général émane de l'initiative de la Couronne et ne subit qu'une seule lecture dans chaque Chambre. MAY, p. 435-436.

ments. S'ils sont acceptés, le bill est prêt pour l'assentiment royal. Au cas contraire, le bill est retourné et l'on constitue un comité pour la rédaction d'un message à l'autre Chambre, expliquant les motifs du désaccord (1). L'autre Chambre peut naturellement abandonner ses amendements, y insister ou les modifier, et le bill pourrait ainsi, agrémenté de nouveaux changements, faire la navette indéfiniment entre les deux Chambres. Autrefois c'était l'usage, en cas de désaccord entre les Chambres, de nommer des délégués à une conférence, mais cette pratique est tombée en désuétude (2), et pour les projets du gouvernement, — presque tous les bills importants sont aujourd'hui des projets du gouvernement, — les négociations se poursuivent entre les ministres et les principaux des pairs qui font opposition.

*Résumé de la procédure*. — Si on laisse de côté la première lecture qui soulève rarement un débat, la procédure ordinaire d'un bill à la Chambre des Communes offre donc deux occasions de discuter les principes généraux d'une loi, séparées par deux discussions sur les détails, ou bien par un seul débat sur les détails, lorsque celui-ci n'aboutit pas à des amendements ou quand le bill a été renvoyé à un comité permanent. Si la Chambre désire ouvrir une enquête, elle y procède après avoir approuvé les principes généraux et avant d'entreprendre l'examen des détails. Exposée de cette façon, toute la procédure est simple et très rationnelle. De fait, elle offre un des nombreux exemples, et qui sont frappants, de l'adaptation dans le système politique des Anglais. Une collection de règles qui paraissent embarrassantes et archaïques, et qui sont même à peu près incompréhensibles quand on les décrit dans l'appareil compliqué de leur technique, ont été émondées jusqu'à ce qu'elles fournissent une procédure aussi simple, aussi directe

(1) May, p. 479; Ilbert, *Manual*, § 209.
(2) May, p. 412-416; Ilbert, § 250, note.

et aussi pratique qu'on pourrait l'imaginer. Maintes anciennes formalités demeurent, mais elles ont perdu leur signification et souvent elles n'ont plus d'autre importance qu'une inscription au procès verbal de la séance. Même la première lecture, qui semble une anomalie, a son utilité : il ne se livre de véritable débat, à ce moment, que sur les grandes lois de parti, lorsque les deux côtés de la Chambre éprouvent le besoin de se familiariser avec la portée du projet, avec les objections qu'il peut soulever et avec la manière dont il impressionne l'opinion publique, avant que ne s'ouvre la première discussion de fond sur les mérites de la loi. La procédure des lois de finances, qui parait au premier abord encore plus arbitraire et plus complexe, est aussi parfaitement rationnelle, et les différences qui la distingue de la procédure des lois ordinaires proviennent de la nature du sujet. Il ne peut exister aucun doute sur le principe général de la loi de finances annuelle. Le budget doit être voté pour assurer la marche du gouvernement, et les discussions ne peuvent surgir qu'à propos des différents crédits. Il n'y a donc pas de raison de commencer par une première et une deuxième lecture, et la procédure débute en comité. Seulement pour comprendre le fonctionnement de celle-ci, nous devons retourner aux règles techniques.

# CHAPITRE XIV

## LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *Lois de finances et Comptes*

La procédure des lois de finances offre des différences importantes avec celle des autres lois. On se rappellera que, sauf quelques exceptions que nous avons indiquées déjà, tous les revenus de l'Etat sont d'abord versés au fonds consolidé, d'où on les retire ensuite pour faire face aux dépenses du gouvernement. La tâche financière du Parlement, comme celle de l'administration, se concentre donc sur les procédés employés pour verser l'argent au fonds consolidé et pour l'en retirer. Le second objet passe le premier dans l'ordre du travail parlementaire, et le caractère en est réglé par deux *standing orders* datant des premières années du XVIII[e] siècle. L'un, adopté en 1707, porte que la Chambre n'examinera aucune pétition ou motion de crédits si ce n'est en comité plénier (1) ; l'autre, que la Chambre n'accueillera aucune pétition et ne statuera sur aucune motion tendant à l'ouverture d'un crédit ou à l'imputation d'une dépense sur les revenus publics, à moins que la proposition ne soit appuyée par la Couronne (2).

(1) *S. O.* 67.

(2) *S. O.* 66. May, p. 527, observe que ces deux règles, — a u

*La règle, que les ouvertures de crédits exigent le consentement de la Couronne.* — Cette seconde règle, adoptée d'abord par une résolution, en 1706, et devenue un *standing order* en 1713 (1), fut établie dans le dessein d'empêcher l'initiative particulière de pousser aux dépenses excessives. Elle a constitué non seulement une protection inestimable pour la Trésorerie, mais encore un rempart pour l'autorité du ministère (2). On en a si pleinement reconnu l'importance, que cette règle a été incorporée aux lois fondamentales des colonies autonomes (3). Quant aux nations étrangères, comme la France et l'Italie, qui ont copié les formes du gouvernement parlementaire sans avoir compris toujours sur quelles assises elles reposent, elles n'ont pas peu souffert de l'avoir négligée (4).

Même en Angleterre, on a réussi parfois à éluder la

quelles il faut ajouter le *S. O.* 68, adopté en 1715 et portant que la Chambre n'accueillera aucune pétition aux fins de remise partielle (*compounding*) d'une dette d'impôts (*revenue debt*) envers la Couronne, sans un certificat du fonctionnaire compétent qui précise les faits, — furent pendant plus d'un siècle les seuls dispositions réglementaires permanentes de la Chambre.

(1) Todd, *Parl. Govt. in England*, 2e éd., I, p. 691.

(2) Pour prouver par un exemple que le développement de l'autorité exercée par les ministres à l'égard du Parlement fut contemporain de la perte du pouvoir législatif personnel par le Roi, Todd (II, p. 390) fait remarquer que l'adoption de la règle date de 1706, et que le *veto* royal intervint pour la dernière fois en 1707.

(3) *British North Amer. Act*, § 54. *Commonwealth of Australia Constitution Act*, § 56. Après que le gouvernement de l'Inde eut passé de l'*East India Company* à la Couronne, en 1856, la règle fut étendue aux propositions de dépenses grevant les revenus de l'Inde. *S. O.* 70.

(4) Pour la France, cf. Dupriez, *Les Ministres*, II, p. 416-417, 421-430 ; Lowell, *Govts. and Parties*, I, p. 116-117 ; pour l'Italie, Dupriez, I, p. 316-319 ; Lowell, p. 207–209. Grâce à une plus forte cohésion des partis et au fait que les dépenses sont inscrites dans une série de lois distinctes, que l'on ne peut guère amender sans compromettre l'équilibre budgétaire, la Belgique a peu souffert de ce mal. Dupriez, p. 249-252.

règle. L'habitude régnait, vers le milieu du XIX[e] siècle, de déposer des projets de loi entraînant une dépense de deniers publics, où l'on évitait de violer la règle en insérant dans le bill un article portant que les dépenses prévues seraient « couvertes au moyen de crédits à voter ci-après par le Parlement ». Seulement, un vote en faveur d'un pareil projet était manifestement une expression d'opinion qui obligeait, ou peu s'en faut, les ministres à inscrire la dépense dans leur prochain budget. On mit fin à cet usage,en 1866, en modifiant le *standing order* de manière à prescrire que la Chambre « n'examinera aucune motion de subside ou de dépense sur les deniers publics, à couvrir au moyen du fonds consolidé ou au moyen des crédits à voter par le Parlement, si ce n'est sur la recommandation de la Couronne. » (1) Cependant, la réforme n'empêche pas absolument la Chambre de forcer la main au gouvernement. Les députés peuvent, en termes abstraits et généraux, voter en faveur de certaines espèces de dépenses comme, par exemple, pour la construction de ports de refuge ; ou bien ils peuvent adopter une adresse à la Couronne, demandant une dépense et promettant « que cette Chambre la couvrira » : c'est la procédure qui fut suivie pour le vote des statues élevées à la mort des grands *leaders* de la Chambre (2).

(1) Todd, I, p. 692-696. Lorsque l'objet principal du bill est la création d'une charge budgétaire, une résolution approuvant cette dépense doit être admise par le comité plénier, sur la recommandation de la Couronne, avant le dépôt du bill. Mais quand la dépense est seulement subsidiaire ou incidentelle, le dépôt du bill peut précéder, et dans ce cas, les articles ou les dispositions proposant la dépense sont imprimés en italiques. Les mots ainsi imprimés sont considérés comme des blancs avec une simple indication de la manière dont on se propose de les remplir éventuellement ; et ils ne peuvent pas être examinés par la Chambre avant qu'un comité plénier n'ait voté, sur la recommandation de la Couronne, les résolutions nécessaires. May, p. 528-529, 539.

(2) May, p. 538-540 ; Todd, I, p. 699-701. En vertu du *S. O.* 69, une adresse de ce genre doit être adoptée en comité plénier.

Jusqu'en 1877, Gladstone déplorait la perte de contrôle financier de la Couronne et il se plaignait que, par des adresses, des résolutions et même des projets de loi, la Chambre s'engageât à voter des dépenses à propos de réclamations locales ou en faveur d'intérêts de classe et de personnes, et que le gouvernement fût moralement contraint de racheter ces promesses. On en était arrivé, pensait-il, au point que cela constituait un grand malheur public (1). Qu'il y eût ou non, à cette époque, une exagération dans cette manière de voir, il n'est guère probable qu'on s'exprimerait encore de même aujourd'hui; car, d'un côté, le contrôle du cabinet sur la Chambre, et de l'autre, les obstacles qui s'opposent au vote des projets de l'initiative personnelle des députés, ont tellement grandi, qu'il est très difficile, sans l'aide du banc ministériel, de faire adopter par la Chambre toute mesure qui rencontre quelque opposition sérieuse.

*La règle empêche l'augmentation des prévisions budgétaires.* — Bien que les termes de la règle ne visent que la motion d'une ouverture de crédit, on l'a interprétée de manière à l'étendre à tous les amendements portant une augmentation de crédit au delà du chiffre proposé par la Couronne (2); — extension nécessaire, assurément, pour protéger tout ensemble la Trésorerie et l'autorité des ministres. Donc, lorsqu'un ministre propose qu'un certain crédit soit ouvert pour une dépense déterminée, le règlement n'admet aucun amendement, ni pour augmenter la somme, ni pour en changer l'affectation (3). Mais la règle n'interdit pas de proposer une réduction. Il s'ensuit que si un député quelconque trouve le chiffre indiqué trop faible, il ne peut faire autre chose que d'en proposer la réduction, afin d'attirer l'attention sur son insuffisance. De fait, il surgit constamment des motions de réduire un crédit de cent livres sterling, dans le but de provoquer

(1) *Gleanings of Past Years*, I, p. 81.

(2) May, p. 532, 580.

(3) *Ibid.*, p. 580-581 ; Todd, I, p. 753.

la discussion de quelque grief se rapportant au service en question. Elles offrent un excellent moyen de protester, et qui est sans péril pour la Trésorerie (1).

*La règle s'applique aux impôts.* — La règle reçoit une extension encore plus large par son application aux impôts ; seulement, ceci ne dépend pas du *standing order*, mais du principe constitutionnel général qui en est sorti par une évolution successive. De fait, le principe a été développé à ce point qu'on peut lui donner comme formule générale : qu'il ne peut être présenté aucune motion tendant à lever un impôt ou à dépenser des deniers publics, si ce n'est sur la recommandation de la Couronne, ni aucune motion tendant à l'augmentation des crédits demandés par la Couronne.

Le gouvernement possède donc seul le droit de proposer une augmentation des charges publiques, soit par la création de nouveaux impôts, soit par le relèvement des con-

(1) Il arrive quelquefois que ces réductions soient votées. Il y en eut un exemple fameux en 1895, quand la motion fut faite de réduire le traitement du secrétaire d'Etat pour la Guerre afin d'attirer l'attention sur un manquement supposé dans l'approvisionnement en cordite. La défaite du gouvernement en cette circonstance fut l'occasion de la retraite du cabinet de lord Rosebery. (Hansard, 4e série, XXXIV, p. 1685-1711, 1742).

En 1904, M. Redmond, chef des nationalistes irlandais, proposa de réduire de 100 £ le budget de l'instruction publique pour l'Irlande, et il obtint une majorité de 141 voix contre 130. M. Balfour, en refusant tout caractère sérieux à l'incident, observa que le *leader* irlandais avait simplement réussi à diminuer de 100 £ les crédits pour l'Irlande ; à quoi celui-ci répondit que 100 £ consacrées à battre le gouvernement étaient de l'argent bien placé (Hansard, 4e série, CXXXI, p. 1141-1147).

De même, en 1905, une motion de réduire de 100 £ les crédits de la commission foncière d'Irlande fut votée par 199 voix contre 196. (Hansard, 4e série, CXLIX, p. 1459-1486). Après quelque réflexion, le gouvernement décida que cela n'était pas une raison suffisante pour se retirer ou pour faire une dissolution, bien que le ministère fût incontestablement en voie de perdre son autorité sur le pays. Dans chacun de ces trois cas, la défaite du gouvernement fut un accident, résultat d'un vote de surprise.

tributions existantes (1), et aucun député en particulier ne peut proposer d'accroître les charges que ces projets comportent (2). Les députés peuvent cependant proposer de réduire ces charges, et il leur est loisible de déposer des projets de loi portant l'abolition ou la réduction des impôts auxquels le gouvernement n'a pas proposé de toucher (3). De plus, comme le principe interdit simplement d'insister pour l'augmentation des charges nationales au-delà du chiffre qu'elles atteignent déjà, les députés peuvent, lorsque le gouvernement propose une réduction d'impôt, présenter un amendement qui diminue cette réduction (4) ; et quand le gouvernement dépose un plan de révision fiscale, ils peuvent proposer de substituer un autre impôt à celui du projet, à condition que le revenu qu'il doit produire ne soit pas supérieur (5). Mais il est rarement fait usage de ces droits, et presque jamais avec succès ; s'il en était autrement, il n'est pas douteux qu'on les trouverait gênants et qu'ils disparaîtraient.

La Chambre des Communes, actuellement, pousse certainement à la prodigalité plutôt qu'à l'économie ; mais cela résulte des opinions émises au cours des débats, et non pas de propositions formelles déposées par les mem-

(1) May, p. 532-533, 589 ; Todd, I, p. 709-712. Mais cela ne s'applique pas aux impositions locales prévues pour des objets d'intérêt local. May, p. 565-567 ; Todd, I, p. 710.

(2) May, p. 533-589 ; Todd (I, p. 711) dit qu'on peut présenter une motion tendant à l'augmentation d'un impôt proposé par le gouvernement. Seulement, des deux exemples qu'il cite, le premier (Hansard, 3e série, LXXV, p. 1020) était une motion du ministre portant, à propos d'une loi sur les droits d'entrée du sucre, le rétablissement du chiffre d'impôt qu'il avait proposé, mais que le comité des voies et moyens avait réduit ; le second (Hansard, 3e série, CCXVIII, p. 1041) était une motion tendant au maintien de l'*income tax* au taux en vigueur de 3 *d.*, alors que le gouvernement avait proposé de l'abaisser à 2 *d.*

(3) May, p. 540, 567 ; Todd, I, p. 713 et s. Bien entendu, à condition que le bill ne comporte pas incidemment l'augmentation de quelque autre impôt. May, p. 533.

(4) May, p. 533-535.

(5) *Ibid.*, p. 589, Todd, I, p. 711.

bres. Tel est l'effet des critiques dirigées contre l'administration, par exemple à propos de l'insuffisance prétendue de l'armée et de la flotte pour la défense de l'empire. Il en résulte un accroissement des budgets préparés par les ministres ; mais de là aux dépenses provoquées par l'initiative sans responsabilité des députés en particulier, il y a loin. Le premier de ces résultats est délibéré et il reflète l'opinion publique ; le second peut n'être recherché que pour des considérations personnelles ou locales et être ensuite adopté grâce à une indulgence inconsciente ou à de savantes manœuvres.

*Le comité des subsides* (*Supply*). — Comme la discussion des cré ditsne peut avoir lieu qu'en comité plénier et seulement sur la recommandation de la Couronne.— c'est-à-dire d'un ministre — la Chambre, de bonne heure dans la session, se constitue en comité plénier des subsides (*supply*) d'examiner les prévisions financières soumises par le gouvernemènt (1).

*Charges du fonds consolidé.* — Il faut se rappeler que certaines charges, telles que les intérêts de la dette nationale, la liste civile du roi et les traitements des juges, sont payables, en vertu de la loi, au moyen du fonds consolidé et qu'elles n'exigent donc pas un vote annuel du Parlement et ne passent pas en comité des subsides.

*Prévisions pour les Supply services.* — Les prévisions pour le reste des dépenses de l'année qui va s'ouvrir, connues sous le nom de *Supply services,* sont divisées en trois parties se rapportant à l'armée, à la marine et aux services civils. La dernière des trois est divisée en deux classes, et toutes les trois sont divisées en chapitres ou « votes », qui à leur tour sont subdivisés en sous chapitres et en articles (*items*). Chaque chapitre fait l'objet d'un vote distinct en comité des subsides, et l'on peut présenter des amendements tendant

(1) Le *S.O.* 14, porte que les comités des subsides (*supply*) et des voies et moyens seront constitués dès que l'adresse en réponse au discours du Trône aura été votée.

à l'omission ou à la réduction d'un article quelconque d'un chapitre.

*Crédits provisoires* (*votes on account*). — Le système financier de l'Angleterre recherche la précision. On considère comme de toute importance que les prévisions soient aussi exactes que possible ; il faut donc qu'elles soient établies aussi près que possible du moment de leur réalisation. Elles sont préparées par les différents départements vers la fin de l'automne, soumises ensuite à la revision de la Trésorerie et déposées au Parlement peu de temps après l'ouverture de la session qui a lieu vers le milieu de février. Mais comme l'année financière commence le 1er avril, il est évident que le comité des subsides ne peut pas avoir terminé ses discussions pour cette date. L'étude qu'il doit faire des crédits supplémentaires pour l'année courante ne lui permet guère d'avancer avec les crédits de l'année à venir, pendant le mois de mars ; il faut cependant faire certaines dépenses, et il faut que l'autorisation légale de les faire soit donnée, d'autant plus que les reliquats de crédits non-employés sont caducs à l'expiration de l'année financière pour laquelle ils avaient été votés. Le comité ouvre donc des à-compte de crédits pour couvrir la période de temps qui s'écoulera jusqu'au vote des crédits normaux. Le lecteur se rappellera probablement que dans les services de l'armée et de la marine l'excédent peut, moyennant l'approbation de la Trésorerie, être employé à couvrir l'insuffisance d'autres crédits ; de là provient l'habitude, en ce qui concerne ces services, de voter au mois de mars le crédit pour la solde et les gages du personnel pour toute l'année et d'employer les fonds ainsi créés pour toute espèce d'objets, jusqu'à ce que les autres crédits aient été votés au complet. Pour les services civils, où cette pratique n'est point admise, des à-comptes sont votés pour tous les chapitres, en quantité suffisante pour permettre au gouvernement de fonctionner pendant quatre ou cinq mois.

*Crédits supplémentaires*. — En dépit de la meilleure

volonté d'exactitude dans les prévisions, il arrivera toujours qu'elles soient insuffisantes dans l'une ou l'autre branche de l'administration ou qu'une dépense imprévue surgisse ; pour fournir les fonds nécessaires, des crédits supplémentaires doivent être demandés et votés avant la clôture de l'année financière.

*Crédits de dépassement.* — Il peut aussi y avoir d'autres dépenses excédant les prévisions, qui ont été temporairement couvertes, en vertu de l'autorité qui appartient à la Trésorerie, par des avances sur le fonds des dépenses imprévues civiles ou sur le fonds de caisse de la Trésorerie ou sur les recettes extraordinaires du département. Ces dépenses n'exigent pas immédiatement un vote ; mais elles sont signalées au comité des comptes publics dans la prochaine session ordinaire qui suit la clôture de l'année financière, puis elles sont présentées au comité des subsides, qui les couvre de suite par un crédit de dépassement (*excess grant*).

Avant la fin de mars, le comité des subsides doit donc voter les crédits supplémentaires pour l'année qui s'achève, les crédits de dépassement pour l'année précédente, les à-comptes de crédits pour l'année qui va commencer, et avancer autant qu'il peut le vote du budget régulier pour cette même année.

*Les lois du fonds consolidé.* — Mais le comité ne fait qu'admettre et rapporter à la Chambre des résolutions en faveur de ces crédits ; l'argent ne peut pas être pris sur le fonds consolidé sans l'autorisation d'une loi. Il s'agit donc pour les ministres de présenter en comité plénier des voies et moyens une motion tendant à ce qu'il leur soit permis de prendre sur le fonds consolidé les sommes nécessaires pour les crédits déjà votés. La résolution du comité doit à son tour être rapportée à la Chambre et confirmée par elle (1). Un projet, appelé bill du fonds con-

(1) Pour ce qui regarde la procédure en comité des voies et moyens et sur le rapport des comités des subsides et des voies et moyens, voyez May, p. 588 et s.

solidé, est alors déposé afin d'effectuer cette résolution. Ce bill, auquel les divers crédits sont annexés en cédule, passe par les formalités ordinaires ; mais le temps qu'on y consacre est bref, car son seul objet étant d'autoriser le versement de l'argent pour couvrir les crédits déjà votés, on ne peut plus présenter aucun amendement tendant à réduire le chiffre des crédits ou à en changer l'affectation (1).

*La loi d'appropriation.* — La première loi du fonds consolidé doit être votée en temps utile pour recevoir l'assentiment royal avant le 1er avril. Une ou deux autres suivent de temps à autre, selon que le comité des subsides avance lentement dans l'examen des prévisions (2). Finalement, lorsque tout le budget pour l'année a été voté, on dépose la loi d'appropriation, qui comprend le total de tous les crédits votés pour les services de l'année, en prescrit l'affectation au moyen des cédules annexées et en autorise la dépense sur le fonds consolidé. Elle est généralement votée le dernier jour de la session.

*Le budget.*—Jusqu'ici il s'est agi de la marche à suivre pour retirer l'argent du fonds consolidé. Celle que l'on suit pour y faire entrer l'argent se déroule en même temps, mais d'une façon indépendante. C'est généralement au commencement d'avril que le chancelier présente son budget au comité des voies et moyens. Il fait un grand discours, passant en revue les finances de l'année écoulée, comparant les résultats avec les prévisions et s'étendant sur les conditions économiques et sur la dette nationale. Il parle ensuite des prévisions qui ont déjà été soumises, puis, arrivant au cœur de son discours et à la partie qu'on en attend avec curiosité, il explique

(1) May, p. 526 ; Ilbert, *Manual*, § 245, note.

(2) Afin d'assurer que le fonds consolidé renferme assez d'argent dès avant la rentrée des impôts, chacune de ces lois autorise la Banque d'Angleterre à faire l'avance des sommes nécessaires, et la Trésorerie à emprunter au moyen de bons du Trésor. May, p. 558, note 3 ; Ilbert, § 244.

comment il se propose de créer les ressources nécessaires pour couvrir les dépenses. Comme il n'aurait pas le droit de faire ce discours s'il n'y avait pas de motion déposée devant la Chambre, il termine en proposant l'une ou l'autre d'une série de résolutions contenant les modifications d'impôt ou la continuation d'impôts temporaires qu'il compte obtenir.

Les trois quarts environ des revenus publics proviennent d'impôts permanents, qui subissent rarement une modification et qui n'ont pas besoin d'être votés d'année en année par le Parlement. Mais afin d'ajuster étroitement les ressources aux dépenses, certains impôts ne sont votés que pour un an à la fois, et le taux en est relevé ou abaissé selon que l'équilibre du budget l'exige. Pendant de longues années, les seules contributions de cette espèce furent l'impôt sur le revenu et les droits sur le thé; le premier étant considéré comme un impôt direct sur la propriété et le second, comme un impôt indirect frappant la masse du peuple. Mais depuis quelque temps les droits d'entrée sur le tabac, la bière et les alcools, et en même temps l'accise sur la bière et les alcools, ont été augmentés, et ces suppléments d'impôt sont votés d'année en année.

Le discours budgétaire du chancelier de l'Echiquier est suivi de la discussion générale des questions qu'il a soulevées et, immédiatement ou dans des séances ultérieures, de débats et de votes sur les résolutions qu'il a proposées. Lorsque ces résolutions sont adoptées, elles sont rapportées à la Chambre pour qu'elle les ratifie ; mais de même que les résolutions de crédits, elles n'ont d'effet légal qu'après avoir été votées en forme de loi. Il serait peut être plus exact de dire qu'elles n'ont pas de validité juridique ; car, afin d'empêcher les importateurs d'accumuler des stocks en vue d'échapper aux droits dont le relèvement est proposé, on a l'habitude de fixer dans la résolution une date très proche pour la mise en vigueur du nouvel impôt et de le percevoir à partir de cette date, si la résolution est adoptée par la Chambre

quand le comité la lui rapporte. Cette perception est dépourvue de toute sanction légale à ce moment, mais elle est ratifiée ensuite par une loi qui fixe la même date pour la mise en vigueur de l'impôt; cela complète la validité juridique de l'opération, car le Parlement peut voter une loi rétroactive. Si, pour une raison quelconque, le projet d'impôt n'aboutit pas, les droits perçus sont naturellement restitués.

*La loi de finances.* — C'était l'usage autrefois de n'inclure que les seuls impôts annuels et temporaires dans les résolutions de financesbasées sur le budget et dans le texte de loi qui les mettait en vigueur. Les impôts permanents, et particulièrement ceux qui étaient établis pour des raisons économiques plutôt qu'en vue de ressources budgétaires, figuraient dans des lois spéciales (1). Mais l'emploi de l'impôt dans un but exclusivement fiscal et, bien plus encore, une querelle avec la Chambre des Lords amenèrent un changement dans le système. Le gouvernement avait décidé, en 1860, d'abolir les droits d'entrée sur le papier, qui entravaient la publication des journaux à bas prix et qui étaient décriés comme un impôt sur le savoir. Il avait prévu la diminution de revenus dans le budget de l'année ; mais,conformément à l'usage, il avait fait figurer l'abolition des droits dans un bill spécial. Les Lords, après avoir voté la loi qui mettait en vigueur le reste du budget, rejetèrent ce bill. A ce moment, les Communes ne pouvaient plus rien faire, si ce n'est exprimer leur avis ; mais l'année suivante elles inclurent l'abolition des droits sur le papier dans le bill annuel des impôts, et de cette façon elles obligèrent les Lords à la voter. Les Lords, en effet, bien qu'ils n'admettent pas la prétention des Communes de restreindre leur rôle à l'acceptation ou au rejet des lois de finances sans aucun amendement, ne se sont jamais risqués à les amender. Le procédé qui consiste à renfermer tous

(1) May, p. 556-557; Todd, I, p. 791.

les impôts dans un projet unique est devenu un usage permanent, et ce projet, connu sous le nom de bill de finances, comprend maintenant toutes les dispositions fiscales se rapportant aux revenus de l'Etat et à la dette publique (1).

*Les comptes publics.* — Toute l'initiative pour ce qui regarde les revenus et les dépenses appartient au gouvernement seul. La Chambre n'a que le droit de rejeter ou de réduire les sommes demandées, et elle n'use guère de ce pouvoir. En matière de finances, sa besogne consiste à surveiller plutôt qu'à diriger ; et sa véritable utilité, c'est d'assurer la publicité et la critique plutôt que le contrôle des dépenses. Elle est le tribunal devant lequel, au début de l'année financière, le ministres doivent expliquer et justifier tous les détails de leur politique fiscale et, à la fin de l'année, rendre compte de leur gestion. Cette dernière attribution est très importante. La Chambre reçoit chaque année les rapports sur l'administration des finances de trois collèges indépendants ou, pour parler plus exactement, elle reçoit deux séries distinctes de comptes et un rapport.

*Les comptes de finances.* — Aussitôt que possible après la clôture de l'année financière, la Trésorerie dépose les comptes de finances, où figurent toutes les recettes et tous les paiements faits par le fonds consolidé, avec l'indication des sources de ces revenus et de la destination de ces paiements (2). Comme ces comptes sont établis, non pas d'après les sommes dépensées par chacun des départements de l'administration, mais d'après

(1) L'appellation d'Act des douanes et du revenu intérieur fut remplacée par celle d'Act de finances en 1894, quand on y comprit les droits de succession. En 1899, on y ajouta également les dispositions visant le fonds d'amortissement. COURTNEY, *The Working Constitution of the United Kingdom*, p. 26-28. V. aussi les récents Acts de finances.

(2) Dans le cas des services du fonds consolidé, les différents articles sont indiqués : par exemple, les traitements personnels.

les sommes transférées à leur crédit dans les Banques d'Angleterre et d'Irlande, le relevé peut en être fait rapidement ; en fait, ils sont déposés au Parlement vers la fin de juin, trois mois environ après la clôture de l'année financière à laquelle ils se rapportent.

*Les comptes des crédits.* — Cependant, le contrôleur et vérificateur général, — qui occupe ses fonctions à vie (*during good behaviour*) avec un traitement payé, en vertu de la loi, directement sur le fonds consolidé, et qui ne se considère en aucun sens comme un subordonné de la Trésorerie, mais comme un fonctionnaire responsable devant la Chambre des Communes (1), — examine les comptes de chacun des départements. C'est un travail qui lui demande beaucoup de temps ; aussi ne dépose-t-il qu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ce que l'on appelle les comptes des crédits (2), mentionnant en grand détail les dépenses effectuées dans tous les *supply services*, avec les rapports et les observations qu'il y ajoute (3).

*Le comité des comptes publics.* — Ces comptes et ces rapports sont renvoyés au comité des comptes publics, qui se compose de onze membres de la Chambre choisis au début de la session (4) et qui comprend le secrétaire

Dans le cas des *supply services*, on ne mentionne que les sommes versées en à-compte de chaque chapitre pour le service civil, et seulement les sommes totales pour l'armée et la marine.

(1) V. sa déposition devant le comité des dépenses nationales, *Com. Papers*, 1902, VII, 15, quest. 764-769, 831.

(2) C'est ainsi que les Documents parlementaires de 1903 renferment les comptes de finances pour l'année financière expirant le 31 mars 1903, et les comptes des crédits, beaucoup plus détaillés, pour l'année expirée le 31 mars 1902.

(3) Il dépose également des comptes séparés pour les services du fonds consolidé et pour d'autres objets, avec les rapports qu'il y ajoute.

(4) *S. O.* 75. V. un abrégé de l'histoire de la comptabilité et du dépôt des comptes au Parlement dans le memorandum de lord Welby. Rapport du comité des dépenses nationales, *Com. Pa-*

financier de la Trésorerie, un député qui a occupé le même poste lorsque l'opposition était au pouvoir, et d'autres que la question intéresse. Ce comité examine les comptes et les observations où le contrôleur et vérificateur général explique à propos de chaque poste pourquoi la dépense ou bien a dépassé ou bien n'a pas atteint le chiffre des prévisions budgétaires. Le comité fait une enquête au sujet des postes qui demandent d'autres éclaircissements, en interrogeant dans ce but les chefs de la comptabilité des départements et d'autres personnes; il fait ensuite à la Chambre une série de rapports où il signale en détail les cas dans lesquels le Parlement devra accorder des crédits de dépassement ou approuver des virements dans les administrations militaires (1).

Le comité des comptes publics exerce réellement une grande influence pour le maintien des dépenses dans les strictes limites des crédits et, de temps en temps, il émet sur un relâchement quelconque à cet égard de sévères observations que les fonctionnaires ont soin de ne pas oublier. Mais on s'est plaint beaucoup que la Chambre elle-même, tout en formulant pendant la discussion du budget, d'abondantes critiques sur la conduite administrative du gouvernement ne prenne guère d'intérêt au côté financier de la question. Aussi le comité des dépenses nationales a-t-il proposé de réserver au moins un jour pour la discussion du rapport du comité des comptes publics (2).

*pers*, 1902, VII, 15, App. 4, t. III. V. aussi dans HATSCHEK, *Englisches Staatsrecht*, p. 495-500, comment la tenue des livres en partie double et le système français de comptabilité publique ont été introduits en Angleterre.

(1) On a recueilli de temps en temps et publié en livres bleus tous les rapports des comités des comptes publics de 1857 à 1900, avec les minutes de la Trésorerie qui s'y rattachent. Trois de ces livres bleus ont été publiés en 1888, en 1893 et en 1901, ce dernier contenant l'index de tous les trois (*Com. Papers*, 1888, LXXIX, 331 ; 1893, LXX, 281 ; 1901, LVIII, 161).

(2) Rapport du comité des dépenses nationales, *Com. Papers*, 1903, VII, p. v.

*Les comptes des recettes de l'Inde.* — Il y a encore deux cas anormaux dans lesquels, en vertu de la loi, les budgets d'une administration ne sont pas votés par le Parlement, mais les comptes sont soumis ultérieurement à son approbation. C'est le cas de l'Inde, et cette pratique est sage car elle permet de laisser la conduite du gouvernement de ce pays aux mains des autorités qui sont sur place et seules capables de le diriger, et en même temps elle ménage à la Chambre des Communes une occasion d'exercer sa surveillance et sa critique. Un des derniers jours de la session, une motion est déposée tendant à ce que la Chambre se constitue en comité plénier pour l'examen de ces comptes ; le règlement admet alors un débat général sur les affaires de l'Inde. Le comité lui-même se borne à accueillir pour la forme une motion arrêtant le chiffre total des recettes et des dépenses, et le débat se concentre sur l'état économique et financier de cette possession (1). De même, les dépenses de l'hopital de Greenwich sont prises, en vertu de la loi, sur les recettes de l'établissement, mais les comptes en sont soumis chaque année à la Chambre avec une résolution par laquelle elle les approuve (2).

(1) May, p. 564. Le 20 juillet 1906, à la motion de constitution en comité plénier, il fut proposé, par voie d'amendement, d'imputer le traitement du secrétaire d'Etat pour l'Inde sur le budget ordinaire de la Trésorerie, afin de donner à la Chambre une meilleure occasion de discuter la politique du gouvernement dans l'Inde. Une des principales objections qu'on fit à cette proposition, c'est qu'elle tendrait à faire du gouvernement de l'Inde une question de parti. Aussi l'amendement fut-il rejeté par une forte majorité (Hansard, 4e série, CLXI, p. 589-610).

(2) May, p. 565.

# CHAPITRE XV

## LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *La Clôture.*

*Nécessité de la clôture.* — Presque toutes les grandes assemblées législatives de l'époque actuelle se sont trouvées dans la nécessité d'adopter un moyen de couper court aux débats et de provoquer un vote décisif sur l'objet de la discussion. Elles y ont été contraintes, en partie pour se défendre contre l'obstructionnisme systématique des minorités, et en partie pour parvenir à s'acquitter de leur besogne. La Chambre des Communes n'a pas échappé à la règle, encore qu'elle n'ait suivi cette voie que bien à regret. Avec l'évolution du gouvernement populaire, la Chambre est devenue plus représentative et moins fermée. Autrefois, un projet de loi important donnait lieu à un seul grand débat, conduit surtout par les chefs politiques, et l'on admettait que le vote qui venait ensuite tranchât définitivement la question. La cause avait été plaidée, le Parlement avait rendu sa sentence, l'affaire était terminée. Mais, aujourd'hui, chacun tient ses regards fixés sur le pays, au dehors de la Chambre. Un député quelconque ne se contente plus de voir une question bien plaidée : il veut lui-même prendre part aux discussions.

Il veut que le public et particulièrement ses électeurs sachent qu'il est actif, capable et même assez en vue (1). C'est pourquoi il guette l'occasion propice pour exprimer sa manière de voir à un moment quelconque de la procédure.

De plus, la tactique des chefs de l'opposition à changé. Ils ne cherchent plus seulement à persuader la Chambre ou à consigner leurs protestations dans ses annales. Ils parlent pour le pays et s'efforcent de convaincre les électeurs de la justice de leur cause et de l'ardeur, du dévouement, de la tenacité qu'ils apportent à la défendre. Il s'ensuit qu'il saisissent toutes les occasions de résistance que le règlement leur offre, et qu'ils luttent avec acharnement à chaque pas. De même qu'à la guerre la grande bataille qui décidait d'une campagne a été remplacée par une longue série de luttes opiniâtres sous l'abri des retranchements, de même dans les grandes journées de la bataille parlementaire, l'unique débat décisif a fait place à une multitude d'escarmouches qui s'engagent chaque fois que le règlement offre un moyen de résistance. Il se peut que cela ne se fasse pas dans un but d'obstruction et de retardement, mais cela prend du temps et cela a rendu absolument nécessaire l'adoption d'un moyen quelconque de couper court au débat et d'arriver au vote.

*Première application de la clôture en 1881.* — Le premier emploi que l'on dut faire d'un procédé de ce genre

(1) Lecky attribuait ce qu'il appelait « l'énorme et menaçant développement de l'éloquence parlementaire » en partie aux scènes de violence et d'obstruction, qui ont diminué le respect pour la Chambre et la timidité qui imposait des limites aux discours oiseux ; en partie au développement de la presse provinciale qui rapporte tout au long les discours des députés dans leurs propres circonscriptions ; et en partie à l'immense accroissement des meetings publics, qui a donné à presque tous les députés une déplorable facilité de parole (*Democracy and Liberty*, I, p. 146-147). L'étranger est frappé par l'abondance générale et par le caractère éphémère de l'éloquence publique de nos jours en Angleterre.

fut déterminé par une obstruction systématique. Cette manœuvre apparaissait comme un danger depuis une douzaine d'années (1) et elle devint intolérable, grâce à la tactique que les députés irlandais opposèrent au dépôt du bill de coërcition en 1881. Après plusieurs nuits de discussion, la Chambre avait tenu une séance de quarante et une heures sans interruption ; lorsque le *Speaker* reprit la présidence, où il avait été remplacé pendant quelque temps par son suppléant, il interrompit les débats et déclara que la dignité, le crédit et l'autorité de la Chambre se trouvant en péril, il était convaincu qu'il obéirait à la volonté de l'assemblée en mettant immédiatement la question aux voix (2). Ni le règlement ni les précédents n'autorisaient cette attitude, mais qu'elle fût justifiée ou non, elle marqua une époque dans l'histoire parlementaire.

*La résolution d'urgence de 1881.* — Le *Speaker* Brand n'avait pas arrêté sa décision sans avoir consulté Gladstone, alors premier ministre ; et il avait posé comme condition de son acte l'introduction de quelque moyen règlementaire de mettre fin à l'obstruction (3). Gladstone annonça immédiatement le dépôt d'une résolution d'urgence qui fut adoptée rapidement, grâce à la suspension de tous les députés irlandais coupables d'avoir interrompu la discussion en dépit des ordres de la présidence. La résolution permettait à un ministre de déposer une motion déclarant l'urgence, pour raison d'ordre public, à propos de tout projet en discussion. La motion devait être mise aux voix séance tenante, sans discussion, et si elle était votée à la majorité de trois contre un par une assemblée d'au moins trois cents députés, elle devait donner au *Speaker*, pour l'achèvement du projet en discussion, tous les pouvoirs réglementaires de la Chambre elle-même (4).

(1) Hansard, 3e série, CCLVII, p. 1141-1142.
(2) Hansard, 3e série, CCLXVI, p. 2032-2033.
(3) Morley, *Life of Gladstone*, III, p. 52-53.
(4) Hansard, 3e série, CCLVIII, p. 155-156.

*Les règles de l'urgence.* — Le langage était vague, mais l'intention était claire. La résolution d'urgence sanctionnait pour l'avenir l'autorité que la présidence venait de prendre. Cependant, comme le *Speaker* ne désirait point faire de ses nouveaux pouvoirs un usage qui aurait pu sembler arbitraire, il proposa à la Chambre une série de règles qui dicteraient sa conduite (1) ; c'est dans ces règles qu'on a puisé les idées d'une grande partie de la procédure adoptée dans la suite pour l'abréviation des débats (2). Celle qui visait l'objet capital de la résolution portait que, dans le cas où il semblerait au *Speaker* ou au président du comité du budget ou des voies et moyens que la Chambre était d'avis que l'on mît aux voix la question, il pourrait en avertir la Chambre ; que s'il se produisait alors une motion dans ce sens, elle serait soumise au vote sans discussion, et que si elle était votée à la majorité de trois contre un, la question principale serait mise aux voix immédiatement. La motion d'urgence fut aussitôt employée pour faire passer deux bills se rapportant à l'Irlande ; seulement, la résolution expirait avec la session, et après qu'on l'eût remise en vigueur pour une courte période de l'année suivante, on la remplaça à l'automne de 1882 par un *standing order* basé sur les règles que le *Speaker* avait données (3).

(1) *Ibid.*, p. 435-438, 1070-1071, 1343-1344 ; CCLIX, p. 888-890 ; elles ont été publiées également dans *Com. Papers*, 1881, LXXIV, 1-9.

(2) Par exemple, les règles suivantes : que la discussion soulevée par une motion dilatoire ne peut porter que sur la motion ; que la Chambre se constitue en comité, et inversement, sans mettre aux voix la question ; que la présidence peut rejeter les demandes de vote fantaisistes et les motions dilatoires présentées en vue d'entraver la marche des débats ; et surtout, la règle qui permet d'arrêter complètement les discussions à une phase déterminée de la procédure, en mettant aux voix, à l'heure que l'on a fixée, tous les amendements et tous les articles qui n'ont pas été abordés, — présage de la future guillotine. De fait, ce procédé fut employé par Gladstone pour le vote de deux bills irlandais pendant cette même session.

(3) On y ajouta, cette fois, quelques règles nouvelles, et l'on

*La règle de la clôture en 1882.* — Cependant, la nouvelle règle apporta deux changements dans la procédure. Au lieu de n'être applicable qu'après le vote de l'urgence sur la motion d'un ministre à propos d'un projet déterminé, elle devint applicable en tout temps ; et au lieu d'une majorité de trois contre un, elle n'exigeait plus que la simple majorité, à condition qu'elle obtînt soit deux cents votes favorables, soit même cent, lorsqu'il n'y en aurait pas plus de quarante en sens opposé. Par conséquent, au lieu de fournir une arme qui ne pouvait servir que dans les cas d'obstructionnisme exceptionnel par un petit groupe, la règle devint un procédé applicable en tout temps pour limiter les discussions de la minorité. Mais, bien qu'en apparence elle fît partie de la procédure ordinaire de la Chambre, la motion tendant à arrêter les discussions ne pouvait être présentée que sur la proposition du *Speaker* : ce qui confiait à celui-ci une initiative arbitraire qu'il n'exerçait pas volontiers. Aussi le *standing order* ne fut-il appliqué qu'en deux circonstances, le 24 février 1885 et le 17 février 1887.

*La règle de la clôture en 1887.* — La difficulté qui entravait l'usage de cette procédure fut écartée par l'adoption, en 1887, d'un nouveau *standing order* (1) qui transférait cette initiative aux membres de la Chambre, en assurant toutefois des garanties à la minorité par le droit de veto qu'il laissait au *Speaker*. Cette règle porte que tout député peut réclamer le droit de déposer une motion tendant à ce que la question en discussion soit mise aux voix, et que « à moins qu'il ne semble à la présidence que pareille motion constitue un abus du règlement de la Chambre ou une violation des droits de la minorité », elle sera mise aux voix immédiatement. Si la motion est votée, la question en discussion et, à sa suite, la question principale qui est pendante devant

modifia la série des *standing orders* pour les placer dans l'ordre où ils se suivent actuellement. *Com. Papers,* 1882, LII, 139, 243. La règle du texte devint le *S. O.* 14.

(1) Le *standing order* de 1882 ne fut abrogé qu'en 1888.

la Chambre, de même que toutes celles qui s'y rattachent, doivent être mises aux voix sans autre amendement ni discussion (1). Cette méthode, qui reçut alors pour la première fois le nom de « clôture », fut modifiée en 1888, en ce sens que la seule condition requise pour le chiffre de la majorité fut l'obtention de cent votes favorables. C'est la forme que la règle a conservée depuis lors et dans laquelle on l'a appliquée abondamment, car il en a été fait usage de vingt fois à quatre vingt fois chaque année (2).

*Le consentement du Speaker.* — La condition qui exige le consentement du *Speaker* n'a pas été, en fait, une pure formalité. On a pu le voir, spécialement dans les cas où les propositions de clôture émanaient de l'initiative personnelle des députés, car ce consentement ou celui du président des comités fut refusé dans un tiers de ces occasions (3). C'est assurément en grande partie pour cette raison que l'usage individuel de la clôture par les députés est devenu moins fréquent qu'autrefois. Pendant les dix premières années après 1887, elle ne fut proposée individuellement par des députés qu'en moyenne quarante fois par an ; mais depuis cette période, la moyenne est tombée à douze fois. Même dans le cas

(1) On peut déposer de la même manière une motion tendant à la mise aux voix immédiate de la question : que certains mots soient insérés dans un article, ou qu'un article soit ajouté à un bill ; cela coupe court sommairement à tous autres amendements de ces mots ou de cet article. Ces *standing orders* portent actuellement les n$^{os}$ 26 et 27.

(2) Grâce à l'extension d'une forme automatique de clôture, que nous expliquerons plus loin, ces cas descendirent, en 1903, au nombre de treize.

(3) De 1887 à 1905 inclusivement, la clôture fut proposée individuellement par des députés 517 fois, et le consentement fut refusé dans 178 de ces cas. La proportion des refus demeure à peu près constante pendant toute cette période, avec une tendance à l'accroissement pendant les dernières années.

La motion de clôture a échoué, faute de 100 votes favorables, une seule fois dans les dix dernières années ; cet incident eut lieu en 1905.

où la proposition venait d'un ministre, le consentement a souvent été refusé. Cela se produisit très fréquemment pendant les premières années, mais beaucoup plus rarement à une époque récente (1). Il est évident que le banc de la Trésorerie et le *Speaker* en sont arrivés à adopter une manière de voir à peu près identique pour décider quand une question a été suffisamment débattue. Pour un spectateur des tribunes, il semble que les discussions se prolongent au point que la Chambre doive en être excédée, avant qu'on ne recoure à la clôture aussi, la Chambre même en rejette-t-elle très rarement la proposition, pour peu qu'on lui donne l'occasion de voter à ce sujet : — ce qui prouve que si le *Speaker* n'avait pas le pouvoir de refuser son consentement, la majorité couperait court aux débats avec plus de rigueur qu'elle ne fait actuellement. Mais, bien que les discussions se prolongent jusqu'à ce que la Chambre en soit excédée, que les bancs se vident à peu près et que les discours ne contiennent plus en somme que la répétition des arguments en une forme plus faible, il y a cependant presque toujours des députés qui attendent en vain l'occasion de placer quelques mots. Dans les grands débats, l'ordre des principaux orateurs de chaque côté est d'ordinaire arrêté entre les *whips* et communiqué au président de la séance ; celui-ci le suit généralement, mais non sans faire occasionnellement des exceptions. Pour le surplus, il donne la préférence, parmi les députés qui s'efforcent d'attirer son regard, à ceux qui ont l'oreille de la Chambre ou qui ont probablement quelque chose à dire qui vaille la peine d'être entendu, sans oublier le nouveau membre qui se lève pour faire son *maiden-speech*. En choisissant les heures mornes de la séance, pendant lesquelles la Chambre est peu fréquentée, un député sans relief peut souvent obtenir la

(1) De 1887 à 1896 inclusivement, la clôture fut proposée par le gouvernement 313 fois, et le consentement fut refusé dans 52 de ces cas. De 1897 à 1905 elle fut proposée 338 fois, mais le consentement ne fut refusé que 23 fois.

parole. Malgré cela, maints législateurs se morfondent impatiemment, ayant préparé ce qu'ils considèrent comme des petits discours à effet pour un public intelligent, et ils voient leur chance s'évanouir (1). Ce sont peut-être des raseurs, mais pour eux la clôture est une plaie et ils se plaignent amèrement de la suppression des droits individuels des députés.

*La clôture à la fin d'une séance.* — La clôture peut-être proposée à tout moment, même pendant qu'un député parle, mais peut-être trouve-t-elle son emploi le plus efficace à la fin d'une séance. Un *standing order* adopté en 1888 (2), porte que lorsque l'heure de la cessation des débats est arrivée, — en langage technique, l'interruption de la besogne, — on peut proposer la clôture sur l'objet principal de la discussion et sur tous ceux qui en dépendent. Cette règle fournit l'occasion d'achever une besogne sans avoir l'air de trancher arbitrairement les débats, et elle fut particulièrement précieuse pendant la période où, en vertu des règles de 1902, quatre jours de la semaine comportaient chacun deux séances ordinaires se terminant l'une et l'autre par une interruption (3).

*La guillotine.* — Si la clôture est efficace quand il s'agit de mettre fin aux débats sur une question précise

(1) Cf. Palgrave, *The House of Commons*, édit. de 1878, p. 41-42.

(2) Actuellement *S. O.* 1 (4).

(3) On dit couramment que l'emploi de la clôture n'est pas admis en comité permanent (Ilbert, *Manual*, § 80, note, et 135, note); cependant on y eut recours en comité permanent des questions juridiques, le 12 juillet 1901 ; les victimes de la mesure menacèrent de saisir la Chambre de l'incident, mais n'eurent pas assez de confiance dans leur bon droit pour le faire. (V. le *Times* du 17 juillet 1901, et les *Political Notes* du nº du 13 juillet. Il est assez curieux que l'incident ne soit pas mentionné dans le compte-rendu du comité paru dans le même nº). Pour d'autres exemples de l'emploi de la clôture en comité permanent, cf. le 2e rapport du comité spécial de la Chambre des Communes (procédure) du 25 mai 1906, quest. 418, 420. — Depuis que ces lignes furent écrites, l'emploi de la clôture en comité permanent a été sanctionné par une modification des *standing orders*, avec la condition qu'il y ait vingt votes favorables.

ou de franchir l'un ou l'autre passage particulièrement difficile dans la carrière d'un bill, elle est tout à fait insuffisante pour assurer le vote des grands projets compliqués du gouvernement qui provoquent une opposition irréductible. Dans ce cas, elle est aussi inutile que le glaive d'hercule contre l'hydre. Les amendements s'accrochent par vingtaine à chaque article et surgissent plus vite qu'on ne peut les rejeter. La motion tendant à ce que certains mots « soient insérés dans l'article » ou « que tel article soit ajouté au bill », devait opérer comme le fer rouge du héros, puisque l'adoption de la motion empêche de proposer ensuite aucun amendement à ces mots ou à cet article. Mais, en pratique, il n'est pas possible de recourir invariablement à de pareilles motions. Le gouvernement découvrit l'insuffisance de la clôture prévue par le *standing order* de 1887, pendant la discussion du projet même pour le vote duquel on l'avait adoptée, et il eut recours à une procédure déjà employée par Gladstone à propos des deux bills de coërcition pour l'Irlande en 1881 (1). La Chambre venait de consacrer cinq journées à la première lecture de la loi de 1887 sur les crimes en Irlande, sept journées à la deuxième lecture, et quinze journées en comité plénier aux quatre premiers articles du projet, qui en comptait vingt ; c'est alors que le gouvernement proposa que le 17 juin à dix heures du soir, c'est-à-dire à la fin de la semaine suivante, le président mit aux voix, sans autre débat, toutes les questions qu'il faudrait pour terminer la procédure en comité (2). La mo-

(1) Ayant au préalable avisé la Chambre de ses intentions, Gladstone proposa, le 21 février 1881, que tous les articles et tous les amendements du bill pour la protection de la vie et de la propriété en Irlande fussent mis aux voix en comité, le soir même, à minuit. Le moyen réussit, et on le répéta à l'étape du rapport du bill (HANSARD, 3e série, CCLVIII, p. 1092, 1344, 1392, 1472, 1608, 1665, 1672, 1675). Le même procédé fut employé quelques jours plus tard, pour le vote du bill sur la conservation de l'ordre en Irlande. (HANSARD, 3e série, CCLIX, p. 657, 659, 691-695, 697, 740, 762-765.)

(2) HAUSARD, 3e série, CCCXV. p. 1594.

tion fut adoptée et reçut, à cause du caractère tranchant du procédé, le nom de « guillotine ». La motion atteignit son but, mais au point de vue des débats parlementaires elle ne constituait qu'un instrument bien imparfait, puisque tous les articles suivant le sixième furent mis aux voix sans amendement ni discussion (1).

*La clôture par compartiments.* — On reprochait à la guillotine de produire des discussions inutilement prolongées sur les quelques premiers articles des projets, au détriment complet du reste : il fut porté remède à cet inconvénient à propos du bill de *Home Rule* de 1893. Après que vingt-huit soirées eussent été consacrées en comité aux quatre premiers articles, la Chambre adopta, le 30 juin, une résolution fixant la clôture des débats sur les articles cinq à huit au 6 juillet, sur les articles neuf à vingt-six au 13 juillet, sur les articles vingt-sept à quarante au 20 juillet, et sur les articles réservés et les nouveaux articles au 27 juillet (2). Cette forme de procédure, que l'on appelle parfois la clôture par compartiments, a le mérite de répartir les discussions sur les différentes parties d'un projet et de donner au moins la probabilité qu'une disposition excitant l'intérêt général sera examinée dans une certaine mesure. On l'employa de nouveau, en 1894, à propos du bill des tenanciers évincés (3), et en 1902, à propos du bill d'éducation (4) ; et l'on peut dire maintenant qu'elle est devenue une pratique régulière, parce qu'elle est indispensable, dans le cas des projets difficiles et vivement conbattus. Mais, sauf en ce qui concerne le budget, cette procédure a été appliquée par une résolution votée en vue d'un projet déterminé, dans des circonstances que l'on a regardées comme exceptionnelles, et elle n'a pas trouvé

(1) Hansard, 3e série, CCCXVI, p. 484-488.

(2) Hansard, 4e série, XIV, p. 590.

(3) Hansard, 4e série, XXVII, p. 1410-1446. Dans ce cas-ci, pour la première fois, la motion visa l'étape du rapport.

(4) Hansard, 4e série, CXIV, p. 735-738.

de place dans le règlement permanent de la Chambre (1).

*La clôture sur les subsides.* — La guillotine a été appliquée plus systématiquement au budget. Autrefois, les demandes de crédits étaient examinées dans l'ordre, avec ce résultat que l'on perdait beaucoup de temps au commencement de la session à propos de vétilles comme la réparation des palais royaux dans la classe I, tandis que les grands crédits des départements importants étaient expédiés sommairement à la fin d'une session expirante (2). Mais, sur les instances de M. Balfour, la Chambre vota, en 1896, un règlement de session réservant vingt journées de cette session pour les subsides et portant que les crédits non encore examinés à l'expiration de la vingtième journée seraient mis aux voix sans autre discussion. M. Balfour estimait que cela correspondait à la moyenne du temps que la Chambre avait consacré aux subsides précédemment (3). Comme les crédits des subsides, à la différence des articles d'un bill, peuvent être mis en discussion dans l'ordre que le ministre choisit, il n'était plus nécessaire d'appliquer la clôture par compartiments ; mais M. Balfour, voulant écarter toute crainte que le gouvernement n'essayât de tenir en réserve certains crédits, déclara que les crédits importants et ceux qu'un groupe quelconque de députés demanderait à discuter passeraient en premier lieu (4). Cette résolution fut renouvelée d'année en année (5),

(1) Un des derniers exemples et des plus complets de cet usage eut lieu, en 1907, à propos du bill des forces territoriales et de réserve. HANSARD, 4e série, CLXXIII, p. 1367-1370, 1463-1466.

(2) Cf. HANSARD, 4e série, XXXVII, p. 727.

(3) *Ibid.*, p. 732.

(4) *Ibid.*, p. 728-730.

(5) Il n'est pas à supposer que la Chambre rejette jamais les crédits non encore discutés, mais on pourrait provoquer une série de divisions inutiles au moment des votes. Comme le nombre de ces crédits s'élève généralement à une centaine, la perte du temps que l'on consacrerait à passer dans les couloirs, le dernier jour, serait monstrueuse. Afin d'éviter cet inconvénient, on adopta en 1901 la règle, qu'au moment où le délai fixé expire,

jusqu'à ce qu'en vertu des nouvelles règles de 1902, elle fut définitivement incorporée au règlement permanent de la Chambre (1).

Aux termes de la règle actuelle, vingt journées (2), qui doivent précéder le 5 août, sont réservées pour la discussion des crédits (3), et aux jours ainsi fixés, la Chambre ne peut examiner aucune autre question avant minuit (4). L'avant-dernier jour, à dix heures du soir, le président doit mettre aux voix toutes les questions nécessaires pour achever l'examen du crédit en discussion à ce moment, puis mettre aux voix successivement et par classe tous les crédits restants, en groupant ceux de chaque classe en une seule question. A dix heures du soir, le dernier jour, le *Speaker* suit la même procédure pour achever l'étape du rapport des crédits.

L'objet réel des discussions du budget aujourd'hui n'est pas de débattre des questions financières, mais de critiquer l'administration des départements dont l'activité est passée en revue au fur et à mesure qu'on en aborde les crédits (5). A ce point de vue, la nouvelle

tous les crédits restants dans une classe quelconque sont mis aux voix tous ensemble. HANSARD, 4e série, XCVIII, p. 1619-1620.

(1) *S. O.* 15.

(2) On peut, par une décision spéciale, y ajouter trois journées supplémentaires.

(3) Ceux-ci comprennent les crédits provisoires, mais il ne peut être consacré qu'un jour à chacune des trois séries de crédits provisoires, et qu'une seule séance, c'est-à-dire un demi-jour, au rapport de chaque série. Les journées consacrées aux crédits supplémentaires ou aux « votes de crédit » ne sont pas comprises dans ces vingt jours, non plus que celles où la Chambre doit voter sur la motion « Que le *Speaker* quitte le fauteuil », parce que ces journées sont employées en réalité, non pas à voter le budget, mais à faire une critique générale du gouvernement. (V. ci-après ch. XVIII.) La courte séance du vendredi compte pour une demi-journée.

(4) Ceci ne s'applique pas aux bills privés, aux questions et à d'autres objets qui passent pendant la première heure, avant qu'on n'entame l'ordre du jour proprement dit.

(5) M. Balfour l'admit franchement au cours d'un débat sur la règle en 1896. (HANSARD, 4e série, XXXVII, p. 724-726).

procédure a très bien fonctionné. On s'est plaint que le gouvernement ne s'inquiète plus de choisir les crédits à propos desquels la discussion s'engagera, — il laisse ce soin à l'opposition, — et qu'il lui soit indifférent que les débats traînent et qu'ils se terminent ou non par le vote de ces crédits, parce qu'il sait fort bien que tous ces crédits doivent être adoptés au moyen de la clôture, à l'expiration de la vingtième journée (1). Cela est parfaitement vrai; mais, par contre, cette procédure offre la plus grande latitude pour critiquer l'administration et pour imposer au gouvernement la discussion des griefs, en permettant aux auteurs des critiques d'en choisir eux-mêmes les objets. Bien que l'opposition ait résisté, comme c'était son devoir, à l'adoption de certaines parties de la règle, on peut prédire sûrement que la règle elle-même ne sera abrogée par aucun gouvernement à venir.

(1) Hansard, 4e série, XCVIII, p. 1548.

# CHAPITRE XVI

## LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

### *Séances et ordre de la besogne.*

*Séances de la Chambre.* — Après avoir décrit la procédure législative, il importe de dire quelques mots de l'ordre de la besogne pour chaque journée et pour l'ensemble de la session. La Chambre se réunit actuellement les lundi, mardi, mercredi et jeudi à trois heures moins un quart et siège jusqu'à onze heures et demie ; à ce moment elle s'ajourne automatiquement, à moins qu'une question spécialement exemptée de cette règle ne se trouve en discussion. Mais la séance est divisée par l'heure mystique de huit heures un quart en deux parties qui sont réservées, à certains jours, pour des travaux d'une espèce toute différente. Le vendredi, la Chambre siège de midi à cinq heures et demie, et le samedi, elle ne se réunit pas du tout, si ce n'est par décision spéciale et en de très rares circonstances (1).

(1) Jusqu'en 1888, l'heure ordinaire des séances des lundi, mardi, jeudi et vendredi était quatre heures moins un quart ; mais comme il n'y avait pas de règle d'ajournement à une heure déterminée, la discussion d'une question pouvait continuer indéfiniment : en fait, les séances d'une nuit entière étaient fré-

*Interruption de la besogne.* — Sauf l'exception que nous signalerons tout à l'heure, toute la besogne qui peut occuper la Chambre est interrompue à cinq heures

quentes. En 1879, on avait adopté un *standing order* portant qu'aucune question contestée, à moins d'une exemption spéciale, ne serait abordée après minuit et demi ; mais cela n'interrompait pas une discussion en cours à ce moment. A cause de la fatigue engendrée par les séances tardives (Temple, *Life in Parliament*, p. 184-185) on adopta, en 1888, un *standing order* avançant pour ces quatre jours l'heure de la réunion à trois heures, et portant qu'à minuit la discussion en cours serait suspendue, à moins d'une exemption spéciale ; qu'aucune autre question contestée ne serait abordée après cette heure ; et que la Chambre se séparerait au plus tard à une heure du matin. Les heures de séance du mercredi furent laissées comme auparavant de midi à six heures.

Depuis quelque temps, on avait pris l'habitude, particulièrement vers la fin de la session, de diviser à l'occasion une journée en deux séances, dont la première commençait à deux heures et s'appelait la séance du matin. Après 1888, ces deux séances furent placées de deux heures à sept, et de neuf heures à minuit (*S. O.* du 7 mars, 1888), généralement le mardi et le vendredi.

Bien que le système des deux séances journalières, séparées par un intervalle considérable à l'heure du dîner, obligeât de commencer la première réunion à un moment de l'après-midi fort incommode pour les hommes qui se trouvaient retenus par leurs affaires ou par leurs exigences professionnelles, il présentait certains avantages manifestes et il devint l'usage général en 1902. Les *standing orders* furent profondément remaniés à cette époque, et en particulier on revisa la question des séances et de leur ordre du jour. Dans le but de procurer aux députés l'occasion de passer hors ville ce que l'on appelle la « fin de semaine », la séance brève fut transportée du mercredi au vendredi, la Chambre se réunissant ce jour là à midi et s'ajournant automatiquement à six heures (*S. O.* 2) ; chacun des quatre autres jours de travail fut divisé en séances de l'après-midi et du soir, la première allant de deux heures à sept heures et demie, et la seconde, de neuf heures à une heure du matin (*S. O.* 1). Finalement, en 1906, il y eut encore un autre changement dans les heures, mais sans qu'aucune modification fût apportée à la méthode de travail. L'inconvénient de devoir arriver de si bonne heure à la Chambre fut évité en reportant l'ouverture de la séance à trois heures moins un quart les lundi, mardi, mercredi et jeudi ; on rattrapa une partie du temps perdu en supprimant

le vendredi après-midi, et à onze heures les autres jours ; mais les questions non contestées peuvent encore être abordées jusqu'à ce que sonne l'heure de l'ajournement. Pendant cet intervalle, on fait la lecture des ordres du jour, dont chacun à son tour peut être discuté et même soumis au vote, à moins qu'une division ne soit réclamée ou qu'un député quelconque ne s'y oppose (1). Bref, la Chambre ne peut continuer à travailler après l'heure de l'interruption que du consentement unanime, un seul député ayant le pouvoir d'empêcher l'examen de tout projet auquel il est hostile. Pourtant, une certaine quantité de besogne est expédiée à ce moment et, en fait, les bills particuliers des députés n'auraient guère de chance de passer, même en l'absence de toute opposition sérieuse, s'ils ne pouvaient en profiter pour franchir alors certaines étapes de la procédure.

*Les exceptions.* — Il y a une exception importante à la règle qui défend d'aborder après onze heures les questions contestées. Un ministre peut proposer dès le début de la séance de l'après-midi qu'une discussion déterminée ne sera pas interrompue à cette heure, et cette motion doit être mise aux voix sans amendement ni débat. Cela se fait souvent vers la fin d'une session et il en résulte que des séances se prolongent bien avant dans la nuit. Sont également exemptés des règles sur l'interruption, sur la défense d'aborder après onze heures les questions contestées et sur l'ajournement à onze heures et demie (2), les bills déposés en comité des voies et

l'intervalle d'une heure et demie accordé pour le dîner. Il n'y a donc plus, ces jours-là, qu'une séance continue, mais l'ordre de la besogne demeure réglé comme pour les deux séances, et la transition s'opère à huit heures et quart. L'heure de l'ajournement du vendredi fut, à la même époque, avancée jusqu'à cinq heures et demie.

(1) May, p. 209. Les questions de pure forme et celles qui découlent naturellement des décisions antérieures de la Chambre peuvent être abordées, malgré une opposition. May, p. 210.

(2) *S. O.* 1 (2), (3), (5), (7), (8). Ilbert, *Manual*, §§ 35-39. La loi

moyens et les délibérations prises en exécution d'une loi (1) ou d'un *standing order*. Il faut se rappeler aussi que la clôture peut être proposée après que l'heure de l'interruption a sonné (2).

*Ordre de la besogne pour la journée.* — La première séance de chaque jour s'ouvre par la prière. Le *Speaker* prend alors la présidence, et certaines question de forme ou de routine, qui occupent peu de temps, sont abordées dans l'ordre suivant.

I. La besogne privée, c'est-à-dire les bills se rapportant à des objets d'intérêt personnel ou local. On aborde en premier lieu la besogne privée qui ne soulève pas de contestations et qui par conséquent ne prend guère de temps appréciable. La besogne privée qui soulève des contestations n'est jamais abordée le vendredi ; les autres jours, si elle n'est pas terminée à trois heures, elle est reportée à huit heures et quart, un jour à fixer par le président du comité des voies et moyens (3).

II. La présentation des pétitions publiques (si elles sont présentées oralement au lieu d'être simplement déposées dans un sac placé derrière le fauteuil du *Speaker*.) En règle générale aucune discussion n'est admise, cette

annuelle du contingent a toujours été considérée comme exemptée de ces règles. *Ibid.*, § 36, note.

(1) On comprend dans cette catégorie les débats sur les ordonnances « législatives » (*statutory orders*), à propos desquelles la loi porte, comme elle fait généralement, que l'ordonnance sera déposée au Parlement et qu'elle n'entrera pas en vigueur si l'une des deux Chambres vote une adresse dans ce sens. Sans cette exception à la règle, la Chambre ne trouverait pas en pratique l'occasion de voter une adresse de cette sorte, à moins que le gouvernement ne consente à sacrifier pour cet objet une partie du temps dont il dispose. ILBERT, *Manual*, § 36, note.

(2) *S. O.* 1 (4). Une division commencée n'est pas interrompue. ILBERT, § 35, note.

(3) La besogne privée ainsi remise doit être répartie aussi également que possible sur les jours qui sont réservés au gouvernement et sur ceux qui sont accordés aux députés en particulier. *S. O.* 8 ; ILBERT, § 50. La procédure des bills privés sera expliquée plus loin, au ch. XX.

formalité est brève (1) et doit être terminée à trois heures (2).

III. A ce moment des séances de l'après-midi commence l'importante affaire des questions posées aux ministres (3). Nous examinerons au chapitre XVIII le caractère et l'effet politique de ces questions, mais il faut signaler, à propos du temps qu'elles prennent au Parlement, que l'usage s'en est développé depuis trente ans au point d'appeler des restrictions. En 1901, il fut posé 7180 questions qui absorbèrent 119 heures, soit l'équivalent de quinze séances parlementaires de huit heures chacune (4). Les règles nouvelles de 1902 cherchèrent à enrayer cette tendance par deux moyens : en offrant aux députés le choix entre une réponse orale ou une réponse écrite, — dans le premier cas, la question est marquée d'un astérisque sur la liste d'avis ; — et en fixant une limite stricte au temps réservé pour cette procédure. Il est accordé quarante minutes pour poser des questions, et les réponses à celles qui n'ont pas passé avant quatre heures moins un quart, de même que les réponses aux questions non marquées d'un astérisque, sont imprimées avec les votes de la journée (5).

IV. S'il y a un moment de libre avant trois heures ou entre la fin des questions et quatre heures moins un quart, on peut l'employer pour des motions tendant à réclamer des rapports (*returns*) sans opposition, pour les demandes de congé et pour d'autres objets du même genre, non contestés, qui sans cela n'auraient pu passer qu'après l'interruption de la besogne (6).

(1) Ilbert, §§ 51-54, 47 note, *S. O.* 76-80.

(2) Sauf dans les cas très rares où un débat est autorisé parce qu'il s'agit d'un grief personnel urgent. Ilbert, § 53 (6).

(3) *S. O.* 9. Ilbert, §§ 55-60. Il n'est pas d'usage de poser le vendredi des questions qui demandent une réponse orale. Ilbert, § 56, note.

(4) Hansard, 4e série, CI, p. 1353.

(5) A moins que le ministre chargé de répondre n'ait pas été présent, ou qu'une question urgente de sa nature n'ait point figuré sur la liste d'avis. *S. O.* 9 (3).

(6) En pratique, la motion demandant un *writ* d'élection par-

V. Immédiatement après les questions, tout député, en se levant de sa place peut proposer la grave motion « de l'ajournement de la Chambre dans le but de discuter une affaire déterminée d'importance publique urgente. » (1) C'est la conséquence habituelle, mais pas nécessaire, d'une réponse très peu satisfaisante qui vient d'être faite à une question. Il peut paraître étrange de proposer l'ajournement avant que la besogne sérieuse n'ait commencé, mais comme aucune motion semblable n'a été adoptée depuis bientôt vingt ans, ce détail est sans importance. Nous expliquerons d'ailleurs au chapitre XVIII comment l'objet réel de cette motion est de fournir une occasion de discuter à bref délai un acte quelconque du gouvernement. Autrefois, le débat sur la motion s'ouvrait immédiatement; mais à présent, le député obtient seulement, — avec l'appui de quarante membres, ou par un vote de la Chambre, — le droit de déposer sa motion, et le débat est renvoyé à huit heures et quart.

VI. Après cela vient ce que l'on appelle « les affaires abordées au commencement de la besogne publique ». Ce sont la présentation des bills déposés sans une autorisation de la Chambre ou en vertu de la règle des dix minutes, et les motions faites par un des ministres au sujet des décisions qui doivent être prises sans amendement ni discussion.

VII. On arrive enfin à la besogne propre de la séance, qui se présente sous la forme d'avis de motions ou d'ordres du jour. Il n'est pas facile d'expliquer d'une manière précise la différence entre les deux catégories de délibération (2), mais elle est sans importance pour notre étude,

tielle précède généralement les questions, et l'introduction d'un nouveau député les suit. ILBERT, § 47, note.

(1) *S. O.* 10.

(2) ILBERT, § 41, note. En langage technique, un ordre du jour est une délibération fixée pour un jour déterminé par une décision de la Chambre; un avis de motion est une motion inscrite pour le jour même par l'avis qu'en donne un député, sans décision de la Chambre ; mais sous l'empire du règlement actuel,

sauf à remarquer que l'une de ces catégories a le pas sur l'autre. Le gouvernement a le droit de distribuer comme il l'entend l'ordre de sa propre besogne ; (1) mais en ce qui concerne les députés individuellement, les ordres du jour désignent les bills, tandis que les avis de motion désignent les résolutions et les autres propositions qui ne sont pas des bills. En pratique, la distinction revient donc à ceci, que parmi les séances réservées aux députés individuellement, le vendredi est consacré à leurs bills, et les mardi et mercredi, après huit heures et quart, à leurs autres motions (2).

*Ordre des séances du soir.* — La première besogne que l'on aborde à huit heures et quart est une motion d'ajournement à propos d'une question urgente d'ordre public, dans les quelques occasions où l'autorisation de la proposer a été obtenue dans la séance de l'après-midi. Après cela, vient la besogne privée qui a été remise et fixée éventuellement pour cette soirée. Ensuite, on entame les avis de motions et les ordres du jour.

Grâce au nouvel arrangement qui attribue un temps déterminé à certaines délibérations, la besogne de la Chambre est beaucoup mieux distribuée. Le danger n'existe plus, comme autrefois, que la discussion d'un bill privé, une motion d'ajournement ou une interminable série de questions n'absorbent à l'improviste une grande partie des heures pendant lesquelles la Chambre est le plus fréquentée et où les chefs du parti attendent de pouvoir discuter une importante mesure publique. Dans la séance de l'après-midi, la besogne ordinaire de la journée s'aborde à quatre heures moins un quart, ou très peu plus tard, et elle continue sans interruption

l'autorisation de la Chambre se donne fréquemment sans qu'il y ait un vote ni même l'occasion d'un vote, cette procédure, en fait, ressemblant beaucoup à celle d'un avis de motion. La distinction demeure cependant comme un moyen de classer des délibérations d'espèce différente.

(1) *S. O.* 5.

(2) *S. O.* 4.

jusqu'à huit heures moins un quart. Après cette heure, — et à moins qu'il n'y ait un bill privé contesté, qui ne demande pas souvent beaucoup de temps, ou par hasard une motion d'ajournement, — la besogne ordinaire reprend, sans que ce soit nécessairement la même qu'à la séance de l'après-midi, et elle continue jusqu'à onze heures. Etant données l'habitude d'une fréquentation peu assidue, lorsqu'on ne s'attend à rien de spécial, et la nécessité de la présence des députés en grand nombre, dès qu'il peut y avoir un voté intéressant le banc de la Trésorerie, c'est un point d'une importance considérable que de connaître à l'avance le programme d'une séance.

L'impérieuse obligation de ménager le temps de la Chambre a donc imposé une minutieuse attribution des heures de chaque séance à une espèce déterminée de besogne, et la même cause a imposé une distribution semblable, bien que moins rigoureuse, de la besogne dans l'ensemble de la session.

*Ordre de la besogne pour la session.* — La session ordinaire du Parlement s'ouvre vers le commencement de février, et la première besogne est l'adresse en réponse au discours du trône. C'était autrefois une délibération détaillée, qui rappelait successivement chacune des parties de ce discours, mais depuis 1890 elle a pris la forme d'une résolution unique exprimant simplement les remerciements des Communes pour le discours très gracieux de Sa Majesté. Des amendements sont présentés par les divers groupes de l'opposition en forme d'additions à la résolution, reprochant au gouvernement d'avoir fait certaines choses qu'il n'aurait pas dû faire et de n'en avoir pas fait d'autres qu'il aurait dû faire ; et même les membres de la majorité qui sont indisposés par la négligence qu'il a montrée pour leurs marottes de prédilection, adoptent une attitude semblable. Les débats de l'adresse absorbent en pratique tout le temps de la Chambre pendant les deux ou trois premières semai-

nes (1). Dès qu'ils sont terminés, on constitue le comité des subsides, qui siège un jour ou deux par semaine, et le reste des séances est consacré aux mesures proposées par les députés en particulier.

L'espoir renaît éternellement dans le sein des législateurs, et chaque assemblée entreprend plus de travail qu'elle n'en peut accomplir soigneusement. Il en résulte dans certaines législatures que, vers la fin de la session, une foule de lois sont votées pêle-mêle presque sans discussion. Si cela est vrai, en Angleterre, pour certains articles des lois et pour une grande partie des crédits, grâce à la clôture par compartiments et au règlement des subsides, cela n'est cependant pas le cas pour la généralité des lois. Le Parlement est au premier chef un forum de débat plutôt qu'une machine législative, et les projets qu'il ne peut pas discuter avec une certaine étendue, il les abandonne. Chaque année, après les vacances de Pentecôte, le *leader* de la Chambre annonce que, faute de temps, le gouvernement a jugé nécessaire d'abandonner telle et telle mesure ; cette déclaration s'appelle le massacre des innocents. Mais ce n'est pas seulement leurs propres bills que les ministres se trouvent obligés de massacrer. Depuis longtemps ils ont pris l'habitude, afin de pouvoir terminer leur propre besogne inachevée, d'empiéter, en vertu d'une décision spéciale de la Chambre, sur une partie des séances réservées aux députés individuellement après les vacances de Pâques, et de les prendre toutes peu après la Pentecôte. Cet usage fut régularisé et

(1) Suivant l'observation de REDLICH, *Recht und Technik*, p. 315-316), comme le discours est d'un caractère politique général, les débats et les amendements ne sont restreints par aucune règle de relevance, mais ils s'étendent à toute espèce de griefs ou d'aspirations politiques ainsi qu'à toute la politique étrangère et nationale du gouvernement. Cet auteur fait remarquer que jusqu'en 1880 la discussion prenait rarement plus d'une couple de jours, mais que depuis cette époque le nombre des séances qu'on y consacre a varié de six à seize.

organisé systématiquement par les nouvelles règles de 1902 ; mais cela nous amène à parler des rapports du cabinet et des députés en particulier avec la besogne de la Chambre, et ce sera l'objet du chapitre suivant.

## CHAPITRE XVII

### LE CONTRÔLE DU CABINET SUR LA CHAMBRE DES COMMUNES

*Une assemblée ne peut dire que oui ou non.* — Pour ce qui regarde l'action collective, toute réunion d'hommes se trouve dans la situation de M. Noirtier de Villefort, dans « Monte-Cristo », qui était complètement paralysé, sauf des yeux. Comme lui, une assemblée ne possède qu'une faculté, celle de dire oui ou non. Individuellement, les membres peuvent exprimer les avis les plus compliqués, les sentiments les plus complexes et les plus divergents, mais dès qu'il s'agit de voter, l'assemblée ne peut voter que par oui ou par non. Quelqu'un dépose une motion, quelqu'un d'autre y propose un amendement, peut-être d'autres amendements viennent-ils se greffer sur le premier ; mais sur chacun de ces amendements, tour à tour, et finalement sur la question principale, l'assemblée vote simplement pour ou contre. Lorsqu'une assemblée délibère à la pluralité des voix, elle peut naturellement choisir entre plusieurs propositions celle qu'elle adoptera et, par exemple, entre plusieurs personnes celle qu'elle veut élire (1). Mais cela

(1) Il est assez curieux qu'une procédure pareille soit inconnue à la Chambre des Communes et que ce terme lui-même ne lui soit point familier. Il signifie que dans le cas d'une élection, par exemple, le succès d'un candidat est assuré dès qu'il obtient

découle du même principe général, que l'assemblée ne peut agir collectivement que sur des propositions déposées devant elle par une personne individuellement, ou par un groupe de personnes agissant ensemble comme un individu. D'ordinaire elle ne peut répondre que par oui ou par non aux questions qui lui sont présentées de cette façon, une à une.

*Position de la question.* — Il est donc manifestement d'importance capitale de savoir qui a le droit de poser la question ; et en fait, l'un des grands arts dans la direction des assemblées humaines consiste à formuler les questions de manière à s'assurer le plus de chances possibles d'une réponse favorable. Dans les petites assemblées qui ont des fonctions limitées et beaucoup de temps, les membres ont la liberté de poser toutes les questions qu'il leur plaît ; mais dans les grandes assemblées, dont tous les mouvements sont nécessairement plus lents, cette liberté est restreinte par le manque de temps, particulièrement lorsque le domaine de leur activité est vaste. Il s'ensuit que les législatures de tous les grands Etats ont dû adopter certains moyens d'enrayer ou de passer au crible les bills ou projets de leurs membres. Le plus commun de ces moyens consiste à renvoyer ces projets à des comités qui peuvent, en pratique, éliminer ceux qui n'ont aucune chance de succès et amender les autres en leur donnant une forme plus acceptable. Dans ce cas, les comités possèdent, sinon le privilège exclusif de proposer des questions à la législature, du moins le droit capital de préciser la forme des questions qui lui seront soumises, et cela leur donne un pouvoir considérable. Une organisation en comités est l'évolution la plus naturelle d'un corps législatif, lorsque rien ne vient y faire obstacle. Or, il y a

plus de voix qu'aucun autre, tandis que pour l'élection à la majorité il doit emporter plus de la moitié des suffrages. La proposition d'un deuxième tour de scrutin dans les élections au Parlement comporte l'exigence de la majorité au lieu de la pluralité qui suffisait au premier tour.

quelque chose qui l'a empêchée au Parlement, et c'est le système d'un ministère responsable.

*Le cabinet.* — On a dit du cabinet qu'il était un comité, et même le comité le plus important de la Chambre, mais en réalité le cabinet est bien plus encore. A la différence des comités ordinaires, on ne lui renvoie pas les bills des députés. Au contraire, il n'a que le droit de prendre l'initiative des mesures qu'il présente à la Chambre et d'en fixer les termes ; ces mesures comprennent en fait à peu près tous les bills importants qui deviennent des lois. La très grande partie de l'œuvre législative émane donc exclusivement de l'initiative ministérielle. Le système d'un ministère responsable a empêché le développement des comités; d'abord parce que la fonction principale de ces comités, qui est de trier les bills et de leur donner une forme convenable, est remplie, à l'endroit des projets du gouvernement, par le cabinet lui-même ; et ensuite parceque, comme nous le montrerons plus loin, l'autorité du cabinet serait affaiblie si d'autres groupes, pas nécessairement d'accord avec lui, avaient le droit de modifier ses propositions. A ce propos il faut observer que dans le domaine des bills privés et locaux, auxquels ne s'étend pas la responsabilité du cabinet, il s'est développé une série très détaillée et très complète de comités auxquels tous les bills de ce genre sont renvoyés.

*Questions à traiter dans ce chapitre.* — Les rapports du cabinet avec la Chambre des Communes peuvent s'envisager à trois points de vue : celui de l'initiative laissée aux députés individuellement ; celui du contrôle direct du cabinet sur le travail législatif, et des effets qui en résultent ; et celui du contrôle de la Chambre sur l'administration et la politique générale du gouvernement.

*Les bills particuliers des députés.* — Il peut sembler étrange que l'existence d'un ministère responsable entrave le développement des comités à l'égard des projets d'intérêt général déposés par les députés individuellement. Néanmoins, c'est l'effet qu'elle a produit : en partie parce

qu'elle a rejeté ces bills à un rang secondaire, et en partie parce que si les comités se trouvaient sous le contrôle du gouvernement, la situation individuelle du député serait encore moins forte, et que si les comités ne se trouvaient pas sous ce contrôle, ils pourraient devenir parfois de fâcheux rivaux pour le ministère. C'est pourquoi, dans l'organisation propre à la Chambre des Communes, les comités ne jouent qu'un rôle secondaire. Les projets de loi d'intérêt général les plus importants émanent des ministres et dépendent entièrement de leur direction, sauf à l'occasion un renvoi en comité dans des circonstances exceptionnelles ; tandis que les députés en particulier sont libres de déposer à la Chambre leurs projets d'intérêt général, sans aucune entrave de la part d'un comité, pourvu qu'ils en trouvent le moyen dans le très court espace de temps laissé à leur disposition. Les Communes ont résolu la question du temps en l'attribuant pour la plus grande part au gouvernement qui en use comme il lui plaît, et en laissant se disputer le reste par les députés individuellement.

*Le temps réservé aux députés en particulier*. — D'après les règles nouvelles de 1902 et 1906, les projets du gouvernement ont le pas à chaque séance, depuis l'ouverture de la session jusqu'à Pâques, sauf à partir de huit heures et quart le mardi et le mercredi, et à la séance du vendredi. Jusqu'à Pâques, ces trois moments de la semaine sont donc réservés pour les députés individuellement. De Pâques à la Pentecôte, le gouvernement obtient la disposition du mardi tout entier et après la Pentecôte, il dispose de tout le temps, à l'exception du troisième et du quatrième vendredis qui suivent (1). Comme aucun moment n'est réservé aux députés en particulier avant la clôture du débat sur l'adresse, cette combinaison ne leur

(1) *S. O.* 4. Dans son exposé de l'évolution de la procédure de la Chambre des Communes (*Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*, livre I, IIe partie), REDLICH retrace l'histoire de l'usage de réserver certains jours en particulier pour le gouvernement, qui remonte jusqu'à 1811.

accorde dans une année normale que trente parts environ sur deux cents que la session comporte. Il faut se rappeler aussi que la partie de la séance qui s'écoule après huit heures et quart est plus courte que l'autre ; que lors des soirées réservées aux députés en particulier, la séance ne se prolonge jamais au delà de l'heure de l'interruption et qu'elle peut être écourtée au profit de bills privés contestés et de motions d'ajournement à propos d'une question d'importance publique urgente (1). Il est donc clair que la part du temps réservé aux députés en particulier est petite, mais bien qu'ils n'aient cessé de se plaindre de la confiscation de leurs séances par le gouvernement, la durée réelle du temps laissé à leur disposition n'a pas été, en fait, sérieusement écourtée dans les dernières années. L'examen des documents parlementaires montre que pendant les dix années de 1878 à 1887, les projets du gouvernement ont eu le pas en moyenne dans quatre-vingt-trois pour cent des séances, et pendant la décade suivante, dans quatre-vingt-quatre pour cent et demi environ (2). C'est un peu moins que la proportion établie à présent. Les règles récentes ont simplement sanctionné, sous forme de *standing order* permanent, un usage suivi depuis longtemps d'une façon irrégulière au

(1) Ce serait une erreur que d'accorder trop d'importance à la proportion exacte du temps réservé aux députés en particulier et au gouvernement, car une grande partie du temps réservé de part et d'autre est consacrée au même objet. Les soirées réservées aux députés individuellement sont consacrées, entre autres choses, à critiquer la conduite des ministres, mais c'est aussi l'objet principal des débats sur l'adresse, sur les crédits en comité des subsides, sur les motions d'ajournement et en d'autres circonstances.

(2) Ces chiffres sont empruntés à la statistique dressée pour dix ans en 1888 et aux statistiques annuelles suivantes, en tenant compte des cas où deux séances brèves pour la même journée en remplacent une seule longue. Il serait difficile d'établir ce compte exactement par heures. Les séances du soir sont plus courtes que la moyenne des séances, mais il en était de même des anciennes séances du mercredi, réservées aux députés en particulier.

moyen de résolutions spéciales que la Chambre adoptait au cours de la session.

*Tirage au sort des jours.* — Lorsque, suivant la remarque de Hobbes, une denrée n'est pas assez abondante pour satisfaire tout le monde, et que personne n'a mission d'en opérer le partage, le moyen le plus simple de la distribuer est un tirage au sort. Cette méthode primitive est encore suivie pour répartir entre les députés en particulier le temps réservé pour leur usage. Leurs séances sont consacrées à deux objets différents. Le mardi et le mercredi soir, les avis de motions ont la préséance ; le vendredi est le jour des bills. Au début de la session, les députés qui désirent présenter des projets de loi font connaître leurs noms par écrit et, suivant l'ordre déterminé par le sort, ils inscrivent leurs bills en seconde lecture pour un vendredi, en choisissant naturellement le premier jour libre. De cette façon tous les vendredis avant la Pentecôte sont engagés, et bien qu'il n'y ait pas d'apparence que l'on puisse discuter plus d'un bill en un jour, les concurrents moins favorisés inscrivent leurs projets au deuxième ou au troisième rang de la liste, dans l'espoir qu'on arrivera jusque là.

Le premier bill de la liste parvient généralement à être voté en deuxième lecture, mais ce point franchi, il est difficile de trouver l'occasion de remplir les formalités subséquentes. Un renvoi en comité permanent est le meilleur moyen à cet effet, parce qu'il évite l'étape de comité en séance de la Chambre. Un bill qui n'est pas ainsi renvoyé est à peu près certainement perdu, à moins qu'il ne puisse franchir plusieurs de ses étapes, grâce à l'absence d'opposition, après l'heure de l'interruption de la besogne ; et de fait, il n'y a pour ainsi dire aucune chance de succès pour un bill qui ne prendrait pas cette voie pour une de ses étapes au moins (1). Les deux vendredis restant après

(1) Suivant l'observation de Redlich (*Recht und Technik*, p. 206) l'introduction de la règle de minuit pour l'interruption de la besogne provoqua la tactique qui consiste à faire échouer un bill en prolongeant les discours jusqu'à minuit, et en refusant d'exa-

la Pentecôte, la préséance est accordée aux bills particuliers des députés d'après l'état de leur procédure (1), les plus avancés obtenant le pas. Le *leader* de la Chambre peut cependant marquer d'un astérique un bill quelconque, de manière à lui accorder un fraction du temps réservé au gouvernement, mais cela se fait très rarement, et jamais avant l'approche de la fin de la session.

*Insignifiance de la législation dûe à l'initiative individuelle des députés.* — Comme il n'y a guère qu'une douzaine de vendredis avant la Pentecôte, un député ne peut obtenir la mis à l'ordre du jour d'un projet de loi particulier, avec quelque chance de le voir aboutir, que s'il a été favorisé par le sort ou s'il peut y intéresser un certain nombre de ses amis ; et même alors, il y a peu d'espoir de le faire passer, du moment qu'un seul député lui offre en toute circonstance une opposition déterminée. Chaque année on adopte dix ou quinze projets de cette espèce, mais il n'y a pas plus d'une couple qui soulèvent assez de divergences d'avis pour que la Chambre doive procéder à une division au cours de leur discussion (2). Seulement, en dépit des griefs dont beaucoup de députés se plaignent tout haut, ils ne font aucun effort méthodique pour se protéger mutuellement. Ces hommes sont, en fait, des unités séparées, dépourvues d'une base de combinaison. Ils n'ont pas même cet esprit de tolérance indulgente qui fait tant de mal dans l'œuvre législative. Ils ne possèdent ni la bonne humeur ni l'ins-

miner des bills après minuit : ce sont les deux grands obstacles qui entravent les projets de loi particuliers des députés.

(1) *S. O.* 6.

(2) Bien que le temps réservé aux députés individuellement n'ait pas beaucoup changé dans les dernières années, le nombre de ces projets votés, et spécialement de ceux qui furent votés malgré l'opposition qu'ils soulevaient, a diminué sensiblement. Dans la décade de 1878 à 1888, il passa chaque année environ vingt trois bills de ce genre, dont quatre ou cinq seulement provoquèrent des divisions.

tinct manœuvrier qui pousse à voter les projets les uns des autres dans l'espoir d'obtenir en retour des faveurs semblables. C'est pourquoi leurs efforts produisent peu de fruits, bons ou mauvais. Bref, la législation d'intérêt général dûe à l'initiative personnelle des députés est peu importante en quantité et peu considérable quant à sa portée, et elle ne peut réussir au vote qu'en l'absence d'opposition sérieuse ; cette condition va même s'accentuant de plus en plus avec le temps.

*Les motions personnelles des députés.* — Le privilège qui appartient aux députés de proposer individuellement des motions le mardi et le mercredi soir s'accorde par un tirage au sort, comme celui de la discussion des projets le vendredi ; avec cette différence, pourtant, qu'un avis de motion ne peut pas être donné plus de quatre jours de motion à l'avance : il s'ensuit que le premier tirage au sort ne règle l'ordre que pour deux semaines et qu'un nouveau tirage a lieu chaque semaine jusqu'à Pâques (1).

Dans le but d'améliorer leur chance de se faire entendre, un certain nombre de députés qui ont un intérêt dans la même question s'inscrivent souvent tous ensemble et s'accordent pour décider que celui dont le nom sortira proposera la motion. Cet usage fut introduit par les Irlandais ; mais il est devenu général pour tous les députés qui s'intéressent ou qui prétendent s'intéresser à une certaine question. C'est ce qu'ils appellent « se syndiquer », et cela a eu pour résultat que les motions reflètent assez fréquemment les vues d'une partie considérable de la Chambre.

*Leur nature et leur effet.* — Les motions présentées à ces séances du soir prennent la forme de résolutions et elles sont de toute espèce. Les unes expriment des aspirations d'un caractère abstrait ; par exemple : que le gouvernement devrait encourager la culture du coton dans les colonies britanniques, ou que la plus grande

(1) *S. O.* 7. Ilbert, *Manual*, §§ 45 et 119.

part des frais des écoles normales d'instituteurs primaires devrait être mise à charge du budget national (1). Les autres réclament des lois plus précises sur des objets à propos desquels les partis ne manifestent pas l'intention d'entrer en lutte. Ainsi, une motion votée en 1904 portait que le droit de vote aux élections parlementaires devrait être accordé aux femmes. Seulement, une résolution adoptée de cette manière, sans opposition du gouvernement, est d'ordinaire envisagée comme une simple aspiration et n'a guère d'effet perceptible. D'autres encore s'inspirent de certaines marottes personnelles : dans ce cas les députés s'en vont et, après une heure ou deux passées en discussions futiles, la séance est levée, faute du quorum ; la fréquence de cet incident dépend naturellement de l'intérêt général qu'excitent les motions figurant à l'ordre du jour (2). Enfin, il y a les motions qui attaquent le cabinet ou sa politique, par exemple, les motions condamnant un tarif préférentiel sur les denrées alimentaires ou blâmant le contrôle de la police en Irlande par le gouvernement central. Des motions de cette espèce sont naturellement combattues avec vigueur par le banc de la Trésorerie ; nous y reviendrons plus loin, en étudiant les moyens de critiquer la conduite du ministère (3). Hormis les cas de cette dernière catégorie, les motions personnelles des députés ont encore moins d'importance pratique que leurs projets. Il se peut qu'à

(1) Les exemples qui suivent sont tous empruntés à la session de 1904.

(2) En 1903, par exemple, la séance fut levée, faute du quorum, sept fois sur les dix-sept soirées réservées aux députés individuellement ; par contre, cela n'arriva qu'une fois en 1904, et seulement après le rejet de la première motion inscrite à l'ordre du jour.

(3) Le 22 et le 28 mars 1905, les ministres et leurs partisans s'abstinrent de toute intervention dans les débats et les divisions sur les motions personnelles des députés blâmant leur attitude dans la question fiscale, et ils n'accordèrent aucune importance aux votes. Nous discuterons plus loin cet incident, pour lequel il n'y avait pas de précédent.

l'occasion un véritable grief populaire trouve son expression de cette manière, mais cela est plus rare, et il semble que la valeur principale des séances du mardi et du mercredi soir consiste à entretenir la fiction salutaire que les membres du Parlement possèdent encore une considérable latitude d'action indépendante.

*Le contrôle du cabinet sur la législation.* — Toutes les séances qui ne sont pas réservées pour les députés en particulier se trouvent à la disposition du gouvernement, et il peut règler l'ordre de sa besogne comme il l'entend (1). La responsabilité des ministres du chef de l'action législative est une question relativement récente (2). Avant la réforme de 1832, leurs fonctions étaient surtout administratives ; mais un changement s'opéra, d'abord, à cause de l'exigence pressante de grandes lois de remède aux abus ; plus tard, à cause de la complexité de la législation, due à l'extension du contrôle et de la surveillance dont on chargeait les départements administratifs ; enfin, et surtout, à cause de la concentration du pouvoir aux mains du cabinet, résultat du développement du régime parlementaire. On constata c changement vers le milieu du XIX^e^ siècle, et les ministres de nos jours traiteraient le rejet de l'un quelconque de leurs projets importants comme l'équivalent d'un vote de défiance (3).

De plus, le gouvernement répond non seulement de la présentation des projets, mais encore du défaut d'en déposer. Dans une de ses réunions d'automne, le Cabinet arrête les projets qu'il a l'intention de mettre en dis-

(1) *S. O.* 5.

(2) Cf. Todd, *Parl. Govt. in England*, II, p. 368. Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, p. 82, 216.

(3) Les seuls cas, depuis plus de vingt ans, où un projet du gouvernement fut rejeté par la Chambre des Communes furent l'échec du *Home Rule Bill* en 1886, — après quoi le cabinet fit la dissolution du Parlement, — et un insignifiant projet sur les bâtiments d'église dans l'Ile de Man, qui tomba devant une Chambre très clairsemée en 1897.

cussion, et il les indique dans le discours du trône au début de la session. Des amendements sont proposés à l'adresse en réponse, pour exprimer le regret que Sa Majesté n'ait point fait allusion à telle mesure que l'on réclame, et si un pareil amendement était voté, il provoquerait à peu près certainement la chute du ministère. Cela se produisit, d'ailleurs, en 1886, lorsque la retraite du cabinet Salisbury fut amenée par l'adoption d'un amendement regrettant que le discours n'annonçât pas de loi pour mettre de la terre à la disposition des ouvriers agricoles.

*Les amendements aux projets du gouvernement.* — La responsabilité du dépôt et du vote de toutes les mesures importantes a attribué aux ministres un contrôle de plus en plus étendu sur les détails de ces mesures. Il était de principe, autrefois, que la Chambre pouvait très librement amender les projets de loi, sans que cela impliquât un manque de confiance général dans le gouvernement (1). Mais, plus récemment, il est devenu extrêmement rare que des amendements fussent votés contre l'opposition du banc de la Trésorerie (2). En fait, il n'y a eu que quatre inci-

(1) Cf. TODD, *Parl. Govt. in England,* II, p. 370-372.

(2) Voici le nombre des amendements aux projets du gouvernement (à l'exception des budgets) adoptés malgré la désignation des *whips* du gouvernement comme scrutateurs, pour chaque année depuis 1850 :

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1851 | 9 | 1865 | 4 |
| 1852 | 2 | 1866 | 2 |
| 1853 | 6 | 1867 | 8 |
| 1854 | 7 | 1868 | 7 |
| 1855 | 5 | 1869 | 2 |
| 1856 | 7 | 1870 | 2 |
| 1857 | 4 | 1871 | 4 |
| 1858 | 2 | 1872 | 8 |
| 1859 | 1 | 1873 | 4 |
| 1860 | 4 | 1874 | 0 |
| 1861 | 6 | 1875 | 0 |
| 1862 | 6 | 1876 | 0 |
| 1863 | 4 | 1877 | 0 |
| 1864 | 2 | 1878 | 0 |

dents de cette espèce depuis dix ans. Cela ne veut pas dire que la discussion des détails des projets soit vaine. Au contraire, il arrive souvent que des débats appellent l'attention sur des défauts que le gouvernement n'avait pas remarqués ou qu'ils révèlent, à l'endroit d'un article, une hostilité très générale mais encore inaperçue ; dans ce cas, le ministre chargé de défendre le projet déclare souvent qu'il accepte l'amendement, ou bien il s'engage à préparer un article qui donne satisfaction à l'objection soulevée (1). Cela veut dire seulement que les modifications de leurs projets sont opérées par les ministres eux-mêmes, après avoir entendu le débat, et qu'un amendement, même de peu d'importance, peut difficilement être adopté sans qu'ils s'y prêtent. C'est la suite naturelle du principe, que le cabinet est complètement responsable des principales mesures d'intérêt général et qu'il doit par conséquent être à même d'en con-

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1879 . . . . . . . . . | 1 | 1893 . . . . . . . . . | 1 |
| 1880 . . . . . . . . . | 0 | 1894 . . . . . . . . . | 0 |
| 1881 . . . . . . . . . | 0 | 1895 . . . . . . . . . | 0 |
| 1882 . . . . . . . . . | 1 | 1896 . . . . . . . . . | 1 |
| 1883 . . . . . . . . . | 3 | 1897 . . . . . . . . . | 0 |
| 1884 . . . . . . . . . | 3 | 1898 . . . . . . . . . | 0 |
| 1885 . . . . . . . . . | 4 | 1899 . . . . . . . . . | 0 |
| 1886 . . . . . . . . . | 2 | 1900 . . . . . . . . . | 0 |
| 1887 . . . . . . . . . | 1 | 1901 . . . . . . . . . | 1 |
| 1888 . . . . . . . . . | 1 | 1902 . . . . . . . . . | 0 |
| 1889 . . . . . . . . . | 0 | 1903 . . . . . . . . . | 0 |
| 1890 . . . . . . . . . | 0 | 1904 . . . . . . . . . | 2 |
| 1891 . . . . . . . . . | 1 | 1905 . . . . . . . . . | 1 |
| 1892 . . . . . . . . . | 0 | 1906 . . . . . . . . . | 0 |

(1) Souvent le ministre dit qu'il examinera s'il peut satisfaire les désirs qui ont été exprimés ; puis, à l'étape du rapport, il dépose un article transactionnel. Il y eut un intéressant exemple de ce genre, le 23 juillet 1906 : l'opposition s'étant plainte de n'avoir pas eu le temps de discuter le conseil d'éducation pour le Pays de Galles, parce que les dispositions du projet avaient été modifiées profondément depuis la dernière fois que la Chambre s'en était occupée, le gouvernement répondit que ces changements avaient été opérés dans le but de satisfaire les critiques soulevées par l'opposition elle-même. HANSARD, 4e série, CLXI, pp. 741 et s.

trôler toutes les dispositions, aussi longtemps qu'il reste au pouvoir.

*Les rapports du cabinet avec les comités.* — Envisagés du même point de vue, les rapports du gouvernement avec les divers comités de la Chambre sont d'une grande importance. Si le cabinet doit répondre de la politique de l'Etat et s'il doit se retirer lorsqu'il est battu, manifestement il doit posséder le droit de formuler le programme de cette politique. Mais si les projets du gouvernement sont renvoyés, pour être examinés et amendés, à des comités qui ne se trouvent pas sous sa direction, comme c'est le cas dans certains pays qui ont copié la forme parlementaire de gouvernement, et notamment en France, le ministère peut être placé dans l'alternative soit de combattre ses propres projets à cause des amendements qu'on y a introduits, soit de lier son sort à celui d'un projet qu'il ne peut plus approuver. Il peut se trouver dans l'embarassante nécessité de défendre une politique qu'on lui a imposée, au lieu de la politique de son choix. Pareil état de choses a sapé l'autorité du ministère et affaibli le gouvernement chez plus d'une nation de l'Europe continentale (1). Ce danger a été conjuré en Angleterre par l'emploi très limité des comités pour les projets de loi d'intérêt général, et par l'influence du banc de la Trésorerie sur les comités qui existent.

*Les projets qui soulèvent de l'opposition ne sont pas renvoyés en comité.* — Les plus importants parmi les

(1) Pour la France, Cf. DUPRIEZ, *Les Ministres*, II, pp. 406-408, 410-413 ; LOWELL, *Governments and Parties*, I, pp. 111-117. Pour l'Italie, DUPRIEZ, I, pp. 309, 312 ; LOWELL, I, pp. 207-210. En Belgique le mal a été atténué par une plus grande discipline de parti et par le fait que les modifications proposées par le comité doivent être présentées en forme d'amendements au projet du gouvernement. Cf. DUPRIEZ, I, pp. 243-245. En France, depuis quelques années, on a très généralement remplacé les commissions temporaires, constituées pour l'examen de projets déterminés, par des commissions permanentes ; cela peut avoir de bons résultats à d'autres égards, mais il ne faut pas en attendre la suppression de l'inconvénient signalé au texte.

projets du gouvernement, et particulièrement ceux qui sont de nature à soulever de très ardentes polémiques, ne sont pas du tout renvoyés aux comités. Ils ne sont discutés que devant la Chambre elle-même et au comité plénier, qui n'est somme toute que la Chambre siégeant sous un réglement un peu différent et non pas un comité au sens où ce mot est employé dans le présent chapitre. Peu de projets d'intérêt général sont renvoyés à des comités spéciaux, et en règle générale ce sont des projets certainement pas de nature à provoquer de vives discussions (1). La seule difficulté surgit dans le cas des comités permanents. Lorsqu'il en proposa tout d'abord l'institution en 1882, Gladstone déclara qu'ils n'étaient pas destinés à l'examen des lois de parti (2) ; et il a été généralement admis depuis, qu'on ne pouvait pas leur renvoyer des projets d'un caractère très discutable (3). Un long débat à ce sujet fut soulevé récemment, lorsqu'en 1904, le bill restreignant l'immigration des étrangers fut renvoyé au comité permanent des questions juridiques (4). Tous les députés qui participèrent à la discussion, sauf M. Chamberlain (5), reconnurent le principe général ; mais il ne s'entendirent pas sur le criterium de ce caractère discutable, et ils se divisèrent profondément sur la question si le bill d'immigration était contestable ou non. M. Balfour lui-même soutint que le caractère discutable d'un

(1) Dans chacune des années 1894 et 1899, par exemple, — années pour lesquelles j'ai fait le relevé des divisions au Parlement, — un seul des projets que le gouvernement fit voter fut renvoyé à un comité spécial, et ni l'un ni l'autre de ces projets ne souleva, au cours de sa procédure à la Chambre, une division suivant des lignes de parti.

(2) Hansard, 3e série, CCLXXV, p. 149.

(3) V. par exemple Hansard, 4e série, IV, p. 1461, XII, p. 1151, XXIII, pp. 713-714, 1012, XXXIII, pp. 851-854, CII, p. 345.

(4) Hansard, 4e série, CXXXV, pp. 1086 et s. Un autre débat a eu lieu depuis, les 20 et 21 mars 1907.

(5) Il semble que depuis lors les vues de M. Chamberlain aient subi quelque modification. Cf. Hansard, 4e série, XXIII, p. 1012 et CXXXV, pp. 1113-1114.

projet est une affaire de degré, et que ce bill se trouvait bien près de la limite. Les obstacles qui entravèrent sa procédure devinrent en fin de compte tellement graves que le gouvernement dut l'abandonner pour cette session.

Dire qu'un projet n'a pas un caractère discutable (*non-contentious*) ne signifie évidemment pas qu'il ne rencontre aucune opposition, ni même que l'opposition qu'on lui fait ne se rattache pas à la polique de parti. Par exemple, chacun des six projets du gouvernement renvoyés aux comités permanents, en 1899, firent l'objet d'un vote de parti à l'une ou l'autre étape de leur procédure devant la Chambre. (1) Ces comités ont à s'occuper non pas des questions de principe politique, mais des détails qui exigent soit l'habileté technique, soit un examen attentif, dans les projets dont le principe général n'est plus discuté ou du moins peut être tenu pour décidé par la Chambre elle-même. On comptait s'en servir pour les lois qui ne sont pas de nature à soulever d'importantes questions de politique générale au cours de leur étape en comité. Mais cette intention originale n'a pas été complètement respectée. Assez souvent on a renvoyé « en haut » (2), suivant l'expression courante, des bills d'un caractère très discutable, bien qu'on ne l'ait jamais fait pour les plus importants projets du gouvernement. Beaucoup de personnes regrettent cette innovation, et c'est pourquoi, en 1907, l'idée de porter à quatre le nombre des comités permanents et de leur renvoyer tous les bills, à moins que la Chambre n'en dispose autrement, rencontra tant d'opposition. Un amendement au rapport du comité, proposant que cette dis-

(1) Je définis arbitrairement un vote de parti, celui où plus des neuf dixièmes des députés du parti au pouvoir, qui participent à la division, votent en groupe d'un côté, tandis que les neuf dixièmes de ceux de l'opposition qui y participent, votent ensemble de l'autre côté.

(2) 2e rapport du comité de la Chambre des Communes (procédure), 25 mai 1906, quest. 96, 113, 142, 381 (p. 41). Les salles des comités permanents se trouvent à l'étage supérieur.

position ne s'appliquât pas aux projets qui soulèveraient des questions générales très discutées, fut rejeté par un vote rigoureusement de parti (1), et la modification de procédure ne passa à la Chambre elle-même qu'au moyen de la clôture (2). Si les comités permanents étaient limités aux bills non-contestés, ils ne pourraient pas créer d'embarras sérieux au ministère, même en demeurant affranchis de son contrôle.

*Les partis dans la composition des comités.* — Mais en fait, les comités se trouvent considérablement sous l'influence du gouvernement. D'abord, le parti du gouvernement obtient toujours la majorité des voix. Autrefois, il n'avait qu'une voix de majorité dans les comités spéciaux (3), mais c'est devenu une règle générale aujourd'hui, que les comités tant spéciaux que permanents doivent refléter aussi exactement que possible la proportion des partis dans la Chambre elle-même. Ainsi, en 1894, les partis étant à peu près équilibrés à la Chambre, la majorité du gouvernement dans les comités était ordinairement très faible ; mais lorsque les conservateurs revinrent au pouvoir avec une majorité beaucoup plus considérable, leur part des sièges aux comités fut relevée en proportion (4). Les comités permanents et fréquem-

(1) *Ibid.*, p. VIII.

(2) Hansard, 4e série, CLXXII, pp. 873-919.

(3) Hansard, 3e série, CCLXXV, pp. 306-307.

(4) Cela ne s'applique naturellement pas aux comités ordinaires des bills privés et locaux, et on ne peut même pas toujours l'appliquer strictement à tous les comités spéciaux. Mais la proportion est rigoureusement exacte dans les comités permanents. De fait, une des principales objections soulevées contre un comité permanent pour l'Ecosse, composé principalement de députés écossais, était que ce comité ne refléterait pas la proportion des partis de la Chambre. Au cours du débat, M. Balfour observa que « cela n'est pas simplement un usage traditionnel, mais une pratique absolument nécessaire si nous voulons maintenir la responsabilité du gouvernement en matière législative. » Il se demandait quelle serait la position du gouvernement en face de comités permanents dont il ne possèderait peut-être pas la

ment aussi les comités spéciaux, sont nommés par le comité du choix, qui comprend d'ordinaire dix membres du parti au pouvoir et cinq de l'opposition. Seulement, ce sont des hommes de grande expérience. Ils connaissent les principes qu'ils sont chargés d'appliquer et les ministres n'essayent pas d'intervenir dans le choix des personnes, qu'ils exercent discrétionnairement (1).

*Influence du gouvernement dans les comités.* — La simple possession d'une majorité en comité ne suffit pas toujours, à moins que le gouvernement ne puisse exercer une pression sur ses partisans. Cela n'a pas beaucoup de conséquence dans les comités spéciaux, parce que, ainsi que nous l'avons vu, on leur renvoie rarement des projets importants ou du moins ceux qui suscitent de vives discussions. On n'entend pas parler de pression dans les comités spéciaux d'enquête, — soit dit à l'éloge des hommes d'Etat, — et bien que le rapport d'un comité ou d'une commission d'enquête en Angleterre ne soit souvent qu'une variation sur le thème : « que personne n'a rien fait de mal, mais qu'il ne faudrait pas recommencer », on rencontre pourtant des rapports contenant de sévères critiques de l'administration publique (2). Dans les comités permanents, l'influence du

confiance. Le comité rapporterait un bill amendé, et alors il faudrait que le ministre abandonne le bill, ou l'accepte tel quel, ou s'efforce de faire réformer ces amendements à l'étape du rapport. Cette position, disait-il, serait intolérable et ferait de la législation par un ministère responsable une absurdité (HANSARD, 4e série, XXII, pp. 1132, 1135-1136). Cf. le 2e rapport du comité de la Chambre des Communes (procédure) 25 mai 1906, quest. 100.

(1) HANSARD, 3e série, CCCXXXIX. 126. Les présidents des comités permanents doivent être, comme le *Speaker*, strictement impartiaux. Ils sont choisis par le groupe de la présidence et dans son sein, où se rencontrent trois membres de chaque côté de la Chambre ; et c'est souvent un membre de l'opposition qui préside à la discussion d'un bill du gouvernement.

(2) Notamment, à une époque récente, celui de 1903 sur la guerre de l'Afrique australe, *Com. Papers*, 1904, XL, 1 et s. ; et celui de 1904 sur l'affaire Beck, *Com. Papers*, 1905, LXII, 465 et s.

gouvernement est manifeste. En fait, ces comités, lorsqu'ils s'occupent des projets du gouvernement, sont des miniatures de la Chambre, dans leur aspect comme dans leur composition. Il y a les mêmes rangées de bancs se faisant face,. et le ministre chargé de défendre le bill siège au coin du premier banc, à la droite du président, acceptant ou rejetant les amendements au nom du gouvernement (1). On fait appeler de la même manière les députés absents pour participer aux divisions (2) ; et lorsque les conservateurs étaient au pouvoir, ils leur envoyaient parfois des convocations (*whips*) les priant d'être présents le lendemain, parcequ'on prévoyait un vote important. Les libéraux n'usent pas de ce moyen, et ils éprouvent souvent de l'embarras à obtenir la présence de leurs partisans. En outre, une difficulté provient parfois du fait que les députés qui prennent le plus d'intérêt à un bill et qui sont par conséquent le moins soumis au contrôle du ministre, — par exemple, les députés ouvriers ou les nationalistes irlandais, pour les projets qui touchent leurs électeurs, — sont bien plus assidus que les autres. Mais si l'influence du gouvernement sur un comité permanent est nettement inférieure à celle qu'il exerce sur la Chambre elle même (3), elle n'en est pas moins certainement très considérable.

*Rareté des votes de parti dans les comités.* — Néanmoins, le vote dans les comités tant spéciaux que permanents ne suit guère les lignes de parti, et assurément moins que cela ne se fait dans la Chambre elle-même. En examinant deux années récentes, 1894 et 1899, pour lesquelles nous avons fait dresser des statistiques, on voit qu'en 1894 il y eut en comités spéciaux ving-trois votes de parti sur quatre-vingt-quatre divisions, et dans

(1) « La disposition même et l'ameublement... de la salle où le grand comité devait siéger furent conçus en vue de l'idée du gouvernement de parti. » Hansard, 4e série, XXII, p. 1162.

(2) Hansard, 4e série, XCII, p. 570.

(3) 2e rapport du comité de la Chambre des Communes (procédure) 1906, quest. 100, 280, 341.

les comités permanents des questions juridiques et du commerce (1), il y eut en tout sept divisions, dont deux seulement furent des votes de parti; tandis qu'à la Chambre, il y eut cent quatre vingt-quatre votes de parti sur un total de deux cent quarante-six divisions. De plus les votes de parti en comité se limitèrent principalement à un très petit nombre de questions. Ainsi, dix-sept votes de parti sur vingt trois qui eurent lieu dans les comités spéciaux furent émis dans le comité du travail de la commission de charité, et quatre des autres le furent dans le comité des *feus* et des emphytéoses d'Ecosse (2). La comparaison est encore plus frappante pour l'année 1899. Dans les comités spéciaux, il y eut un vote de parti sur soixante-trois divisions; dans les comités permanents, six sur cinquante-trois, — et tous les six à propos du même projet (3), — tandis qu'à la Chambre, il y eut deux cent quarante deux votes de parti sur trois cent cinquante sept divisions (4).

(1) L'état de choses était bien différent dans l'anormal comité permanent pour les affaires d'Ecosse. Il ne fit rapport que sur un seul bill, celui du gouvernement local d'Ecosse, et à ce propos il n'y eut pas moins de soixante-trois divisions, dont vingt et une furent des votes de parti.

(2) Les deux votes de parti aux comités permanents des questions juridiques et du commerce, en 1894, eurent lieu à propos du bill de patronage ecclésiastique, qui n'était pas un projet du gouvernement.

(3) Le bill d'enseignement agricole et professionnel pour l'Irlande.

(4) La méthode suivie pour l'établissement de ces calculs est la même que celle que nous indiquons au chapitre de « La force des liens de parti, » et la statistique des divisions dans les comités est extraite de leurs rapports publiés dans les livres bleus de l'année.

On peut présenter les chiffres d'autres manières qui donnent en somme le même résultat. En ne prenant que le parti au pouvoir, pour rechercher la proportion des divisions dans lesquelles il émit un vote de parti, — sans considérer aucunement les votes des députés de l'opposition, — nous trouvons ce qui suit :

1894 : Chambre 81 %; Com. spéciaux 49 %; Com. perm. des quest. jurid. et économ. 43 %.

Les raisons de ce que les votes suivent moins exactement les lignes de parti dans les comités que dans la Chambre sont bien évidentes. D'abord, il y a ce fait que les projets qui soulèvent le plus de discussion et qui excitent au plus haut degré les sentiments de parti ne sont jamais renvoyés aux comités. Une autre raison, non moins importante, c'est qu'une défaite du gouvernement, même au sein d'un comité permanent, ne peut pas menacer directement la vie du ministère et que, par conséquent, la sanction finale lui manque. De fait, il arrive parfois qu'un amendement soit adopté en comité permanent malgré la résistance du gouvernement, et en ce cas le ministre ou bien se décide à l'accepter, ou bien s'efforce de le faire rejeter par la Chambre après le rapport. Mais cette situation même, assurément embarrassante pour le ministre, montre qu'il y a une limite à la besogne que l'on peut confier aux comité permanents, sous peine de mettre en péril l'autorité du cabinet.

*Proposition d'un comité pour les subsides.* — Le même danger s'attacherait à l'emploi de comités pour l'étude des crédits. On a souvent proposé la création de semblables comités (1), et pour une excellente raison. Les

1899 : Chambre 91 %; Com. spéciaux 34 %; Com. perm. des quest. jurid. et économ. 59 %.

1900 : Chambre — ; Com. spéciaux 18 % ; Com. perm. des quest. jurid. et économ. 43 %.

La proportion des divisions où aucun des deux partis n'émit un vote de parti fut la suivante :

1894 : Chambre 4,13 % ; Com. spéciaux 25 %; Com. perm. des quest. jurid. et économ. 14 %.

1899 : Chambre 2,28 % ; Com. spéciaux 43 % ; Com. perm. des quest. jurid. et économ. 26 %.

1900 Chambre — ; Com. spéciaux 45 % ; Com. perm. des quest. jurid. et économ. 41 %.

Le nombre des votes de parti en 1900 fut, pour les comités spéciaux, de 4 sur 51 et pour les comités permanents, de 6 sur 74.

(1) TODD, *Parl. Govt. in England*, I, pp. 744-746. MAY, p. 564. Rapport du comité sur la procédure des budgets, *Com. Papers*, 1888, XII, 27, p. IV. Rapport du comité des dépenses nationales, *Com. Papers*, 1903, VII, 483.

débats sur les crédits à la Chambre des Communes sont devenus l'occasion de critiquer la conduite de l'administration, tandis que le côté financier de la question, le point de savoir si les crédits sont excessifs et s'ils ne devraient pas être réduits, s'est beaucoup perdu de vue. On a trouvé assez naturellement que cette fonction, que la Chambre ne se sent plus disposée à remplir, pourrait s'exercer convenablement par un comité spécial ou par un comité permanent. Mais si le comité entreprenait réellement de modifier les crédits, il empiéterait, comme le font les comités du budget dans les parlements du continent, sur le droit du gouvernement de dresser son propre budget. Il mettrait en péril l'initiative exclusive en matière financière, qui est la pierre angulaire et des finances et de l'autorité d'un ministère responsable. Que le comité des comptes examine soigneusement les dépenses faites, afin de s'assurer qu'elles correspondent aux crédits votés, rien de plus salutaire ; et que des comités spéciaux soient institués de temps en temps pour revoir l'ensemble des dépenses et proposer des mesures possibles d'économie, rien de meilleur. L'un comme l'autre rentre dans la critique des faits accomplis, avec des indications générales pour l'avenir, et cela ne touche pas à la liberté du cabinet de formuler son programme politique et de préparer son propre budget.

Le dernier comité des dépenses nationales, dans son rapport en 1903, se déclara en faveur de l'idée de faire examiner par un comité spécial chaque année une catégorie ou partie des crédits ; mais il se partagea en avis opposés sur la question de savoir si ce comité diminuerait ou non la responsabilité des ministres, et l'idée ne fut adoptée que par un vote de sept contre cinq (1). Etant donnée l'expérience des autres pays, on ne peut s'empêcher de penser que la minorité avait raison ; que si le comité en question devait être bien moins embarrassant pour le banc de la

(1) Rapport du comité des dépenses nationales, *Com. Papers*, 1903, VII, 483.

Trésorerie qu'un comité de l'ensemble du budget, cependant, s'il devait exercer réellement une autorité quelconque et s'il s'aventurait à recommander des réductions dans son rapport, il se trouverait tout juste pour autant dans une situation d'antagonisme et de rivalité avec les ministres.

*La limite de la capacité législative du Parlement a été atteinte.* — Un des buts de Gladstone, lorsqu'il proposa l'institution des comités permanents, fut d'accroître la capacité législative de la Chambre en lui permettant de faire une partie de son travail au moyen de sections siégeant en même temps (1). Ce moyen de faire d'un ver deux, en le coupant par moitiés, peut convenir à un organisme dont le système nerveux n'est pas trop hautement centralisé ; et il semble qu'on l'ait poussé en Angleterre à peu près aussi loin que l'existence d'un ministère responsable peut le supporter. Les comités permanents ont dans une certaine mesure rempli ce but, mais il est très douteux que l'on puisse sagement leur confier des projets d'un caractère plus discutable que ceux qu'ils reçoivent à présent. Dans le but d'augmenter la production législative, le nombre des comités permanents fut porté à quatre, le 16 avril 1907, avec cette disposition, que les bills leur seraient renvoyés régulièrement, à moins que la Chambre n'ordonne le contraire. Il reste à voir jusqu'à quel point cette réforme aura pour résultat de faire passer par ces comités une plus grande quantité de projets d'un caractère discutable, et dans quelle mesure elle accroîtra pour la Chambre la puissance de voter des lois. Il n'est pas douteux, cependant, que la capacité législative du Parlement soit limitée ; et il semble bien que cette limite ait été atteinte, ou peu s'en faut, à moins que les députés ne doivent sacrifier ce qui leur reste de temps réservé individuellement, ou que les débats ne soient encore plus écourtés, de manière à ne plus permettre aux députés de discourir aussi longue-

(1) Hansard, 3e série, CCLXXV, pp. 145-146.

ment qu'il leur plaît et de revenir à satiété sur tous les détails imaginables, grands et petits, jusqu'au moment où la clôture est proposée. Seulement, c'est de la conservation de ces choses qui dépend en grande partie la situation de la Chambre des Communes.

On exagèrerait à peine en disant qu'aujourd'hui le cabinet légifère avec l'avis et le consentement du Parlement ; et il n'y a que le droit des députés de proposer individuellement quelques motions et projets de leur initiative personnelle et de critiquer les projets du gouvernement ou de les amender en toute liberté, qui empèche la législation de devenir le travail d'une majorité simplement automatique. Il ne s'ensuit pas que l'action du cabinet soit arbitraire, ni qu'elle s'inspire d'un jugement personnel affranchi de toute dépendance envers l'opinion populaire ou parlementaire. Le cabinet tient toujours un doigt sur le pouls de la Chambre des Communes, et tout particulièrement sur celui de sa majorité dans cette Chambre ; et il est toujours attentif aux expression du sentiment public dans le pays. Ses fonctions consistent en grande partie à résumer et à formuler les désirs de ses partisans, mais la majorité doit accepter ses conclusions ; et pour ce qui est de la réalisation de celles-ci, elle devient, en effet, à peu près un automate.

# CHAPITRE XVIII

## LE CONTRÔLE DES COMMUNES SUR LE CABINET

*Le contrôle de la Chambre sur l'administration.* — Si les relations du cabinet avec la Chambre des Communes ont changé en matière de législation, elle se sont modifiées également en matière exécutive. Si le cabinet, aujourd'hui, légifère avec l'avis et le consentement de la Chambre, il administre sous la surveillance et les critiques permanentes de celle-ci. Dans les deux cas, le rapport est, au fond, le même. Dans l'un comme dans l'autre, le système anglais semble se rapprocher de plus en plus d'une situation où le cabinet prend toute l'initiative, arrête son programme, le soumet aux critiques vigilantes de la Chambre et adopte les propositions qu'il juge les meilleures, mais où la Chambre, après tout, doit accepter les actes et les projets du gouvernement tels quels, ou émettre un vote de censure et courir le risque d'un changement de ministère ou d'une dissolution

*La Chambre dicte rarement la conduite de l'administration.* — Rien n'empêche la Chambre des Communes d'adopter une adresse ou une résolution imposant au gouvernement une ligne de conduite administrative déterminée ; la Chambre l'a fait à l'occasion, mais rarement (1). Sous l'empire de la procédure actuelle, un vote

(1) On trouvera une collection de ces exemples, de 1807 à 1874, dans Todd, *Parl. Govt. in England*, I, pp. 422-428, 449-450.

direct de cette espèce peut difficilement intervenir, les principales circonstances où il serait possible étant les séances du soir réservées pour les motions personnelles des députés. Il arrive parfois qu'en ces occasions, et en d'autres encore, des résolutions soient proposées réclamant une action du gouvernement (1), mais elles sont rarement votées lorsque le gouvervement leur offre une résistance. En fait, il ne semble pas que cela se soit produit du tout dans les dix dernières années, et dans les dix années précédentes il n'y en eut que quatre exemples ; dans les trois derniers, d'ailleurs, le gouvernement s'abstint d'obéir aux vœux de la Chambre (2). Il

(1) En 1904, par exemple, il y eut trois motions nettement empreintes de ce caractère. Les deux premières (réclamant le payement du salaire normal aux simples manœuvres employés par le gouvernement, et condamnant l'octroi des permis de vivisection des chiens) n'arrivèrent pas jusqu'au vote ; la troisième (demandant que le gouvernement encourageât la culture du coton en Afrique) fut acceptée sans division.

(2) Il est parfois difficile de distinguer la censure d'un fait accompli d'une instruction pour l'avenir. Mais si nous mettons à part les votes impliquant une censure indirecte par une réduction de crédit ou un ajournement de la Chambre, les seuls cas, depuis 1886, où un vote contenant en termes exprès l'une de ces opinions ait été adopté malgré l'opposition du gouvernement, furent les suivants : Le 12 juin 1888, la Chambre vota une résolution exigeant le transfert des fonctionnaires inutiles dans d'autres départements, bien qu'une commission royale s'occupât déjà de cette question. Le 30 avril 1889, la Chambre exprima sa désapprobation du système fiscal appliqué dans l'Inde pour encourager le commerce de l'opium ; et un autre vote dans le même sens fut adopté, au moment où la Chambre se constituait en comité des subsides, le 10 avril 1891. Une commission nommée par le gouvernement se prononça pour le système en vigueur, qui fut ensuite maintenu (*Com. Papers*, 1894, LX, 583 ; LXI ; LXII ; 1895, XLII, 31 et s. ; cf. 1892, LVIII, et 1893, LXVI). Enfin, le 3 juin 1893, la Chambre exprima le désir que les examens d'admission au service civil de l'Inde eussent lieu dans l'Inde aussi bien qu'en Angleterre ; seulement, après avoir recueilli les avis des fonctionnaires de l'Inde, à peu près complètement défavorables à ce changement, le gouvernement résolut de ne pas le réaliser,

est peu vraisemblable qu'à l'avenir des votes de cette espèce deviennent communs, parce que le principe moderne de la responsabilité exige que les ministres aient leur liberté d'action et doivent rendre compte de leurs actes, plutôt que d'être liés par des instructions précises dans l'exercice de leurs fonctions.

*Elle critique librement la conduite du gouvernement.* — Si la Chambre des Communes n'adopte pas souvent des votes réclamant une action administrative pour l'avenir, les députés critiquent librement et constamment la conduite du gouvernement dans le passé. Ils ont, d'ailleurs, de multiples occasions de le faire. Il y a d'abord l'adresse en réponse au discours du trône au début de la session ; ensuite les questions offrent de jour en jour le moyen, sinon de critiquer directement les ministres, du moins de leur demander compte de leurs actes ; puis il y a les motions d'ajournement ; les motions particulières des députés ; les débats au moment de la constitution en comité des subsides ou des voies et moyens ; les discussions au comité des subsides lui-même ; les débats sur les résolutions du fonds consolidé, sur le bill des crédits, sur le budget, et sur les motions d'ajournement pour les vacances ; et enfin, les motions formelles de défiance. La manière dont ces diverses circonstances sont utilisées pour dénoncer au Parlement la conduite des ministres demande quelques explications.

*Critique individuelle et censure collective.* — Il importe tout d'abord de faire une distinction entre la critique individuelle des députés et un vote de censure collective par la Chambre. La première, qu'elle parte des sièges rangés derrière le banc de la Trésorerie ou de l'autre côté de la salle, est de sa nature un avertissement aux ministres, une expression d'opinion qui peut trouver plus ou moins d'écho en dehors du Parlement. En soi elle ne compromet pas la situation du gouver-

(*Com. Papers*, 1893, LXIV, 869 ; 1894, LX, 1) et il communiqua cette décision à la Chambre. HANSARD, 4e série, XXIV, p. 1537.

nement au moment même, bien que les erreurs des ministres signalées de cette façon passent dans le grand bilan des comptes, sur quoi la nation rend son verdict à la prochaine élection générale. Par contre, une censure collective par un vote de la Chambre peut entrainer la démission immédiate du cabinet. Or, le système du ministère responsable suppose l'alternance au pouvoir de deux partis professant des idées différentes sur les questions actuelles. S'il ne suppose point cela et si la chute d'un cabinet peut être suivie de l'avènement d'un autre avec le même programme, alors la vie publique doit dépendre des ambitions personnelles et des intrigues des principaux politiciens,— et c'est l'état de choses qui a tant contribué au discrédit jeté aujourd'hui sur le régime parlementaire dans certains pays de l'Europe continentale. Mais si un changement de ministère doit transmettre le pouvoir à une opposition avec un programme tout différent, il est clair que ce changement ne doit pas intervenir avant que la nation n'ait déclaré soit par un scrutin électoral, soit par ses représentants à la Chambre des Communes, qu'elle désire ce résultat. Les ministres doivent donc demeurer au pouvoir ou tomber sur leur programme politique, sur l'ensemble de leur conduite, ou sur une question déterminée qui dépasse toutes les autres en conséquences permanentes, et non pas sur un acte particulier d'importance secondaire. En outre, ce jugement doit être porté après mûre délibération, et non pas dans la chaleur d'une discussion sur quelque maladresse politique soudainement dénoncée à la Chambre. C'est précisément le contraire qui se produit dans le système français des interpellations. Cette procédure permet de faire d'un acte isolé du gouvernement l'objet d'un débat se terminant par des motions de blâme ou d'approbation de cet acte ; et l'on apporte parfois une grande habileté à formuler ces ordres du jour de manière à gagner les votes de députés qui, tout en étant partisans du cabinet, ne peuvent pas approuver l'acte en question(1).

(1) Cf. Dupriez, *Les Ministres*, II, pp. 440-445. Lowell, *Governments and Parties*, I, pp. 117-126.

On verra, dans les pages qui suivent, comment l'emploi de semblables manœuvres a été de plus en plus proscrit à la Chambre des Communes, quand nous décrirons les différents moyens de soumettre la conduite des ministres à l'appréciation de la Chambre.

*L'adresse en réponse au discours du trône.* — Les deux ou trois premières semaines d'une session ordinaire sont absorbées par la discussion de l'adresse en réponse au discours du trône. L'adresse forme le champ d'une série de batailles politiques livrées autour des amendements qui sont proposés. Il en surgit une douzaine et plus chaque année ; beaucoup insistent sur la nécessité d'une législation qui n'est pas annoncée dans le discours ; d'autres se rapportent à des questions purement administratives, de politique étrangère ou de politique intérieure. Quelquefois ils visent de grandes questions de politique générale comme l'extension de la frontière de l'Inde ou le maintien de l'intégrité de la Chine. Mais il n'en est pas toujours ainsi ; et, par exemple, on a proposé des amendements signalant les griefs des employés des postes et télégraphes, ou reprochant au gouvernement de n'avoir pas poursuivi les administrateurs d'une entreprise financière en faillite, ou encore le blâmant d'avoir relâché ou d'avoir refusé de mettre en liberté des personnes condamnées pour des crimes se rapportant à l'agitation politique en Irlande. Dans quelques-uns de ces cas, des actes déterminés sont déférés au jugement de la Chambre, et il est généralement impossible d'empêcher qu'ils fassent directement l'objet d'un vote. Seulement, ce ne sont pas des évènements récents ni dont le Parlement est saisi à l'improviste. Ils ont presque toujours excité vivement l'attention du public et fourni matière à d'amples discussions. Le gouvernement a donc tout le temps de préparer sa défense, de sonder ses partisans et de disposer ses forces ; et, en pratique, il n'éprouve pas de défaites sur les questions administratives soulevées de cette façon. Deux fois en plus de vingt ans, les scrutateurs du gouvernement se sont trouvés mis en minorité à propos d'un

amendement à l'adresse, mais aucun de ces cas n'intéressait un acte de l'administration. Le premier, en 1886, était un amendement exprimant le regret que le discours n'annonçât aucune mesure pour le soulagement des ouvriers agricoles. Etant donné l'état spécial des partis, le cabinet de lord Salisbury prit sa défaite pour un vote de défiance et se retira. L'autre cas se produisit en 1894, lorsqu'un amendement dirigé contre le droit des Lords de rejeter les projets votés par les Communes, fut adopté malgré le gouvernement, sur la proposition de quelques uns de ses propres partisans ; mais ce n'était manifestement pas un vote de nature à provoquer la chute d'un ministère.

C'est pourquoi, si l'adresse est essentiellement une période consacrée à la discussion de questions de politique générale, elle peut cependant offrir l'occasion de déférer au jugement de la Chambre des actes déterminés et de la contraindre à émettre à ce sujet un vote direct, mais pas de la manière la plus embarrassante pour un cabinet.

*Les questions aux ministres.* — On peut peut trouver déjà au XVIII[e] siècle des exemples isolés de questions posées aux ministres, mais l'habitude n'en est devenue courante qu'il y a une soixante d'années. A cette époque, une centaine de questions et même davantage étaient posées dans le cours d'une session, et c'est alors qu'on fit les premiers règlements sur le temps et la manière de les poser (1). L'usage se développa ensuite si rapidement qu'après 1870, il y eut plus de mille questions par session et vers la fin du XIX[e] siècle, leur nombre atteignait cinq mille environ. Dans la forme, les questions sont de simples demandes de renseignements. Elles ne peuvent contenir aucune argumentation, aucune indication de fait superflue pour la clarté de leur signification, et elles doivent s'adresser au ministre, membre de la Chambre, dont les attributions renferment l'objet de la

(1) MAY, p. 206, note 1. TODD, II, pp. 421-422.

question (1). Elles s'étendent à peu près à tous les domaines imaginables : aux intentions des ministres dans la direction du travail de la Chambre ; aux actes accomplis par les fonctionnaires de tout rang dans tous les départements de l'administration ; et même aux événements qui pourraient nécessiter une intervention du gouvernement. La série des réponses faites aux questions donne au banc de la Trésorerie un air d'ommiscience qui n'est pas complètemet justifié, car l'avis d'une question à poser doit être remis un jour ou deux d'avance, de manière à laisser aux fonctionnaires permanents le temps de faire les recherches et de fournir à leur chef les renseignements qu'on lui demande.

*Les motifs des questions.* — Les questions posées le sont pour divers motifs : parfois simplement pour obtenir une information ; parfois pour montrer aux électeurs l'assiduité de leur député, ou pour manifester ses opinions ; parfois pour appeler l'attention publique sur un grief ; parfois pour embarrasser le gouvernement, ou pour s'assurer un avantage ; et il arrive encore qu'une question soit posée par un ami d'un ministre dans le but d'offrir à celui-ci l'occasion de mettre un fait particulièrement en relief. Quel que soit d'ailleurs le motif personnel, le système donne le moyen d'apporter à la Chambre tout acte ou omission commis par les départements d'État et de projeter un faisceau de lumière dans chaque recoin des services publics. On peut facilement abuser du privilège, mais il contribue puissamment à tenir l'administration du pays en haleine et il est une bonne sauvegarde contre la négligence ou l'arbitraire ou contre le développement de cette arrogance bureaucratique, complètement inconnue en Angleterre. Bien entendu, le ministre n'est pas obligé de répondre, mais à moins qu'il puisse invo-

(1) May, pp. 237-238. Des questions peuvent également être posées au *Speaker* ou à des députés individuellement, par rapport aux projets ou motions qu'ils sont chargés de défendre ; mais les questions de cette espèce sont peu nombreuses et ne nous concernent pas en ce moment.

quer de manifestes raisons d'intérêt public pour justifier son silence, comme c'est souvent le cas dans les questions de politique étrangère, un refus aurait l'air d'une tentative de dissimulation et produirait un mauvais effet.

*Elles ne sont suivies ni d'un débat ni d'un vote.* — Si les questions fournissent un excellent moyen de dénoncer à la Chambre des erreurs administratives, elles ne donnent pas l'occasion de prononcer un jugement sur ces faits et ainsi elles échappent au danger de l'usage français des interpellations. Une question en Angleterre n'est pas même suivie d'un débat. Sans doute, le député prétend souvent qu'on n'a pas répondu complètement à sa question ou bien il insiste par une remarque, une objection ou une question plus pressante ; mais on n'admet jamais que cela dégénère en discussion et lorsque l'habitude de poser des questions supplémentaires devient trop fréquente, les ministres refusent absolument d'y répondre, ce qui exaspère momentanément l'opposition, ou bien le *Speaker* lui-même les arrête en appliquant la règle qui interdit de glisser dans les questions des éléments d'argumentation. Pas plus qu'un débat, un vote n'est à l'ordre du jour et c'est pourquoi les questions donnent un moyen d'attirer l'attention publique sur un acte, mais pas d'en faire l'objet d'une censure collective par la Chambre.

*Les motions d'ajournement. — Leur histoire.* — Bien qu'une question ne puisse pas provoquer directement un débat ni un vote, elle peut cependant avoir pour résultat une motion suivie d'une discussion et d'une division. C'est la « motion d'ajournement afin de discuter une question déterminée d'importance publique urgente, » qui est amenée d'ordinaire, mais pas toujours, par la réponse faite à une question. L'histoire de cette motion est singulière. Il n'y a pas à la Chambre des Communes de principe d'application générale exigeant que le débat se limite à l'objet de la motion proposée à la Chambre, et autrefois on accordait une

grande latitude dans la discussion des motions d'ajournement (1). Grâce à cela, on prit l'habitude de susciter l'occasion de discuter telle question qu'on ne pouvait pas soumettre à la Chambre d'après la procédure normale, en proposant l'ajournement avant qu'on n'arrivât aux ordres du jour ; le but étant simplement de provoquer un débat, la motion était presque toujours retirée après qu'elle eût servi les intentions de son auteur. En 1877, on commença à se servir de motions de cette sorte, bien malgré l'avis du *Speaker*, dans le but de soulever un débat lorsque la réponse à une question n'était pas satisfaisante ; et vers la même époque, on cessa de les retirer régulièrement (2). Quelques années plus tard, il devint même habituel de pousser ces motions jusqu'au vote. Il semble qu'avant 1881, on ne l'ait fait qu'en deux circonstances (3), mais cette année-là même, cela se produisit sept fois, et les motions elles-mêmes s'élevèrent au nombre sans précédent de dix-neuf. Les députés commençaient à considérer la motion d'ajournement comme un privilège, et la facilité de son emploi ouvrait la porte à un abus. Cependant le gouvernement en restreignit promptement l'usage par des règlements qui régissaient de différentes manières les diverses espèces de motions d'ajournement. La motion d'ajournement pour les vacances de Pâques ou de Pentecôte demeura inchangée, et nous verrons qu'elle provoque encore une discussion variée de beaucoup de sujets. Par contre, un règlement

(1) May, p. 301.

(2) Dans les cinq années de 1873 à 1877, il se produisit trente et une motions de cette espèce, qui toutes, sauf trois, furent retirées. Ces trois motions furent rejetées par un vote oral, sans qu'on les poussât jusqu'à une division formelle. Dans les cinq années suivantes, jusqu'à l'adoption du *standing order* de 1882, il surgit soixante-quatre motions, dont dix-huit seulement furent retirées, tandis que douze furent poussées jusqu'à une division (une en 1878, sept en 1881, et quatre en 1882). Je dois ces détails et beaucoup d'autres sur les motions d'ajournement à mes étudiants à Harvard, MM. O. M. Dickerson et E. Takasugi.

(3) En 1871 et 1878.

de 1882 limita strictement à la question de l'ajournement le débat soulevé par une motion d'ajournement proposée pendant que la Chambre poursuit son ordre du jour (1) ; et finalement, la motion d'ajournement proposée avant qu'on n'arrive aux ordres du jour fut entourée de restrictions qui lui étaient spéciales.

*La motion d'ajournement pour discuter une affaire publique urgente.* — La résolution d'urgence de 1881, due à l'initiative de Gladstone, donna au *Speaker* tout pouvoir sur le travail de la Chambre, aussi longtemps que la question déclarée urgente était en discusion ; et en portant les règles pour l'exercice de ce pouvoir, le *Speaker* formula un principe qui fut incorporé dans le règlement permanent à l'automne 1882 (2). Ce *standing order*, encore en vigueur aujourd'hui, dispose qu'il ne sera pas présenté de motion d'ajournement avant qu'on n'aborde l'ordre du jour fixé, si ce n'est du consentement de la Chambre ; à moins toutefois que quarante députés ne se lèvent pour appuyer la motion ou que, sur la proposition de dix membres, la Chambre, en procédant à une division, ne décide que la motion sera déposée. Le règlement porte encore que la motion ne peut être présentée que « pour provoquer la discussion d'une affaire déterminée d'importance publique urgente (3) ». Le *standing order* de 1882 empêchait le gaspillage du temps par une motion d'ajournement futile ou saugrenue, mais il n'empêchait pas un groupe assez important d'adversaires de l'em-

(1) Actuellement, *S. O.* 22.

(2) Les règles portées par le *Speaker*, le 9 février 1881, disposaient, à l'endroit des motions d'ajournement, qu'aucun ajournement ne serait proposé avant qu'on n'aborde l'ordre du jour fixé, si ce n'est du consentement de la Chambre ; et que le débat sur une motion d'ajournement proposée après le début de cet ordre du jour serait limité à la question de l'ajournement. *Com. Papers*, 1881, LXXIV, 1.

(3) C'est actuellement le *S. O.* 10. Les modifications apportées en 1902 ne concernaient pas ces dispositions, mais simplement le moment où le débat sur la motion aurait lieu.

ployer afin de mettre sur la sellette les ministres. On en trouve la preuve dans le fait que, pendant les vingt années qui ont suivi l'adoption de ce règlement, la motion fut proposée cent quarante-six fois et qu'elle fut poussée jusqu'au vote dans tout juste la moitié de ces cas.

*But de la motion.* — Bien que la motion soit presqu'invariablement présentée par un député de l'opposition, elle n'a pas toujours pour but un vote de blâme. Elle s'emploie quelquefois afin d'obtenir des informations plus complètes qu'on n'en peut recevoir en réponse à une question ; quelquefois aussi dans le but de mettre une question particulièrement en relief ; et, comme nous l'avons vu, elle est souvent retirée ou rejetée sans vote. Cependant elle constitue un moyen de provoquer brusquement, sans préavis, un débat et un vote sur un acte ou une omission déterminés du gouvernement ; et cela est, après tout, son importance capitale. La motion offre donc une certaine ressemblance avec l'interpellation française, mais la différence dans la forme est de la plus haute conséquence. Il n'y a en Angleterre aucun moyen de rédiger la motion de manière à exprimer de subtiles nuances d'intention. On ne peut pas la formuler en des termes tels que des députés consciencieux de la majorité se trouvent obligés de la voter, bien qu'elle implique une condamnation du gouvernement. La motion d'ajournement, en effet, n'exprime pas formellement un jugement sur le fond du débat, et un partisan du cabinet peut, sans contradiction, déclarer qu'à son avis les ministres ont commis une faute, puis voter contre l'ajournement. De fait, la motion n'a été adoptée que deux fois : la première, le 10 mai 1881, avant le *standing order* de 1882, dans une Chambre très clairsemée, et sans que le gouvernement s'y opposât (1) ; la seconde, le

(1) Le débat portait sur l'arrestation de M. Dillon, membre du Parlement. Gladstone, estimant que ce n'était pas la procédure convenable pour soumettre la question à la Chambre, refusa de s'opposer à la motion, qui fut adoptée sans division. HANSARD, 3e série, CCLXI, pp. 183-216.

5 juillet 1887, après le débat sur l'arrestation de Miss Cass. Dans aucun de deux cas le ministère ne se retira.

*Danger de la motion.* — Malgré cela, la motion d'ajournement est toujours une source de danger pour le cabinet. En dépit du flegme des hommes politiques anglais et quelque force qu'aient acquise les liens de parti, on s'aventurerait en prédisant que la Chambre des Communes ne se laisserait plus entraîner à l'avenir comme elle le fit à propos de l'affaire de Miss Cass, et que le cabinet ne regarderait pas un vote d'ajournement comme une censure impliquant un manque de confiance. Ce danger a été légèrement réduit par le règlement de 1902.

*La motion dans le règlement de 1902 et 1906.* — D'après un changement apporté aux *standing orders* en 1902 et légèrement modifié en 1906, la motion ne peut plus être proposée qu'après que la série des questions a pris fin, à quatre heures moins un quart, et alors la discussion en est reportée jusqu'à huit heures et quart le même jour. Grâce à cette disposition, le gouvernement échappe aux risques d'une surprise. Il a cinq heures, après l'annonce du débat, pour préparer sa défense, prendre l'avis de ses partisans, persuader ceux qui hésitent et rallier ses fidèles. La discussion vient ensuite, à une heure où l'assiduité est généralement faible, au lieu que ce soit à un moment où la Chambre est toujours pleine (1).

(1) Pendant les vingt ans que le *standing order* de 1882 demeura en vigueur sans modifications, le nombre des motions d'ajournement déposées avant d'aborder la besogne d'intérêt général de la Chambre s'élevait en moyenne à sept par an ; en 1903 il n'y en eut que trois, et en 1904 sept ; mais en 1905, lorsque le cabinet de M. Balfour commençait manifestement à perdre son autorité sur le pays, le nombre des motions monta à neuf. Incidemment cette modification du règlement tend à faire reporter le débat sur ces motions aux heures réservées aux députés en particulier, car ce débat doit avoir lieu à une séance du soir et, dans la première partie de la session deux séances du soir sur quatre sont réservées aux députés individuellement.

*Le règlement bloquant.* — En outre, il y a moyen bien simple, en cas de nécessité, d'empêcher complètement, et à propos de toute question en particulier, le dépôt d'une motion d'ajournement dans le but de discuter une affaire d'importance publique urgente. En vertu d'un principal général du droit parlementaire anglais, aucune question sur laquelle la Chambre a statué ne peut lui être soumise une seconde fois dans la même session ; et aux Communes — mais pas chez les Lords — les décisions des *Speakers* ont étendu le principe de manière à interdire la présentation des questions qui ont déjà fait l'objet d'un préavis. Il n'est même pas nécessaire qu'une date ait été fixée pour l'examen de l'affaire (1). Il suffit que l'avis d'une motion ait été donné, quelque minime chance qu'ait l'auteur de l'avis de jamais pouvoir présenter sa motion à la Chambre. En donnant simplement le préavis d'une motion, qu'il n'a même aucune intention de présenter, un député quelconque peut donc empêcher de soulever une question déterminée, soit par une motion d'ajournement pour soit par une motion particulière ultérieure d'un autre député, soit au cours du débat sur l'ajournement pour les vacances de Pâques ou de Pentecôte. Une « motion bloquante » de cette espèce est donc un obstacle efficace à une motion d'ajournement qui pourrait mettre le gouvernement en mauvaise posture.

Des plaintes ont souvent été portées contre l'emploi des motions bloquantes en 1904 et, elles suscitèrent beaucoup de discussions (2). On prétendit que la liste de préavis portait, sans qu'il fût assigné aucune date pour leur discussion, trente-quatre annonces de motions se rapportant, entre autres objets, à la réforme fiscale, à la Macédoine, à l'Etat du Congo, au Thibet, à la réorganisation du ministère de la Guerre, à la main-d'œuvre

(1) May, pp. 264-265, 286.

(2) P. ex. Hansard, 4e série, CXXV, pp. 379-380, 382-383, 386-387, 397-398, 415, 629-630, 1229-1232 ; *Ibid.*, CXXXVI, pp. 836-840. Cf. les observations de M. Swift Mac Neill en 1906. *Ibid.*, CLII, pp. 1178-1179.

chinoise dans l'Afrique du Sud, à l'hygiène publique, à la préparation des soldats, aux taxes locales et autres et au système des motions bloquantes lui-même (1). On affirma que des motions semblables avaient été déposées par les amis du banc de la Trésorerie, après un conciliabule avec le *whip* du gouvernement. M. Balfour ne nia point le fait, mais il déclara qu'il ne s'était jamais préoccupé de pareils conciliabules (2). A son avis « il n'aurait dû exister aucune limite au droit de la Chambre de discuter n'importe quoi au moyen d'une motion d'ajournement pour les vacances; » mais il se montra beaucoup plus prudent en formulant son avis à propos des motions d'ajournement dans le but de discuter une affaire d'importance publique urgente. Le gouvernement déteste ces motions parce qu'elles prennent un temps qui est précieux et parce qu'on peut les employer à tout moment pour soulever des questions embarrassantes sur lesquelles le cabinet n'est pas disposé à faire une déclaration ou à donner des renseignements. Il y a cependant encore une autre objection sérieuse contre ces motions. Sans doute, il faut que la Chambre en tout temps ait le droit de critiquer librement les ministres, mais s'il faut que la discussion se termine par un vote portant, si indirectement que ce soit, un jugement sur le fond de l'affaire, cela peut constituer un danger pour la fortune parlementaire du gouvernement.

*Les motions particulières des députés* offrent le moyen le plus direct de déférer les actes des ministres à la discussion et au vote du Parlement. Ces motions peuvent comprendre et souvent elles comprennent une censure explicite de quelque point dans la politique ou la conduite administrative du gouvernement. Mais leur effica-

(1) Hansard, 4e série, CXXXV, p. 1229. Depuis que ces lignes furent écrites, un rapport sur la question a été préparé par un comité spécial ; on y trouve un mémorandum de Sir Courtenay Ilbert sur l'histoire de la règle qui interdit de devancer le député qui a donné le préavis d'une motion.

(2) *Ibid.*, p. 1232. Cf. CXXXVI, p. 840.

cité comme moyen de porter un jugement sur le banc de la Trésorerie n'est pas bien grande en réalité, et pour plusieurs raisons. Au total, il n'y a que dix-sept soirées environs de réservées pour cet objet, et il est rare que plus d'une motion par soirée parvienne jusqu'au vote. Et même ces quelques occasions ne sont pas toutes mises à profit pour tancer le gouvernement. Le droit de proposer une motion se détermine par le sort, et le député favorisé est libre de soulever telle question qui lui plait. Comme c'est l'une des rares occasions qui s'offre à l'initiative individuelle, il s'en sert souvent pour mettre en avant l'un ou l'autre de ses projets de prédilection. Chaque année, plusieurs soirées sont ainsi consacrées à discuter des aspirations étrangères aux questions de parti et qui sont sans effet sur la position du ministère. Le nombre des motions dirigées contre le ministère n'est donc pas considérable et, à moins qu'un groupe important de députés ne trouvent intérêt à critiquer le même point, c'est le pur hasard qui détermine l'objet mis en discussion. Outre cela, toutes les soirés réservées aux députés individuellement se placent dans la première partie de l'année, et les avis des motions doivent être déposés quatre soirs d'avance. Il en résulte que les motions ne peuvent guère viser les questions courantes qui surgissent lorsque la session est déjà bien en train, et cela constitue en soi une très sérieuse restriction de leur importance comme moyen de censurer les ministres.

*Moyen d'écarter ces motions.* — D'ailleurs, on peut ordinairement, en cas de nécessité, éviter un vote hostile sur la motion particulière d'un député. Celui-ci ne dispose que d'une soirée, et les ministres pourraient assurément prolonger le débat jusqu'à l'heure de l'interruption et faire échouer alors une tentative d'employer la clôture. Mais ils ne semblent pas recourir à ce moyen qui pourrait trop faire croire qu'ils redoutent le résultat. Parfois encore, une motion peut être bloquée, bien que cela ne soit pas aussi facile que dans le cas d'une motion d'ajourne-

ment, parce que le député qui la propose peut s'y prendre d'aussi bonne heure que son adversaire pour donner son préavis.

Mais il a d'autres moyens de défense ; et en fait, la possibilité d'échapper à un vote désastreux sur la motion particulière d'un député a été démontrée récemment d'une manière frappante, à propos du problème fiscal ; car, pendant les sessions de 1904 et 1905, des motions de cette espèce furent employées obstinément, mais en vain, pour essayer de provoquer l'expression décisive d'un avis sur cette question. Le 18 mai 1904, une motion fut déposée condamnant tout droit protecteur sur les denrées alimentaires ; le gouvernement lui opposa un amendement déclarant qu'il était inutile de discuter la question. Comme il ne manquait pas d'unionistes adversaires d'un tarif sur les denrées alimentaires, mais qui ne désiraient pas renverser le gouvernement, l'amendement fut adopté. De bonne heure dans la session suivante, une autre motion gênante du même genre fut écartée par la question préalable ; et finalement, M. Balfour résolut d'éviter les conséquences d'un défi en refusant simplement le combat. Le 22 et le 28 mars 1905, suivi par la plupart de ses amis, il s'abstint d'assister aux débats et aux divisions sur les motions particulières qui visaient cette question, bien que dans le second de ces cas, la motion censurât en termes exprès la politique du gouvernement. Le ministre expliqua qu'il avait pris cette attitude parce que cette question ne devait pas être abordée d'un point de vue de parti et que le Parlement actuel ne pouvait pas la résoudre, puisqu'il n'avait pas reçu de la nation un mandat à cet effet. Il ajouta que s'il était permis à la Chambre, les soirs où elle discutait les les projets particuliers des députés, de s'affranchir du mécanisme ordinaire de la direction des partis, les conclusions auxquelles elle pourrait arriver seraient considérées comme des expressions d'opinion sans influence sur la politique (1). En d'autres termes, il prétendit que

(1) Hansard, 4e série, CXLIII, pp. 886-895.

les ministres pouvaient refuser de participer aux débats sur les motions particulières des députés et négliger les votes qu'elles amèneraient. Cette attitude fut sévèrement critiquée, et peut être a-t-elle nui au ministère dans l'opinion du public; mais le fait qu'on ait pu la prendre démontre l'impuissance de semblables motions.

*Elles sont rarement votées en dépit des ministres.* — Il y a une vingtaine d'années encore, les motions particulières des députés étaient assez fréquemment adoptées malgré l'opposition du gouvernement, — en moyenne à peu près une fois par an. Depuis, comme tous les autres votes défavorables pour les ministres, elles sont devenues plus rares et c'est même à 1893 que remonte le dernier cas de l'espèce. Mais si les motions particulières des députés n'ont pas eu grande efficacité dans ces derniers temps, en tant que moyen de déférer au jugement de la Chambre un point spécial de la conduite du gouvernement et de provoquer à ce sujet un vote décisif, il se pourrait bien qu'il n'en fût pas de même à l'avenir dans tous les cas. On y trouve certainement le moyen d'apporter une exception au principe, que la Chambre des Communes, dans ses relations avec le gouvernement, ne se prononce que sur les mesures que les ministres jugent bon de lui soumettre, sur l'ensemble de leur politique et de leur action administrative.

*Le débat en abordant les subsides.* — Les amendements à l'adresse, les motions d'ajournement et les motions particulières des députés sont, aujourd'hui, à peu près les seules occasions dans lesquelles la critique de la conduite du gouvernement puisse être suivie d'un vote sur le point qui a fait l'objet de la critique. Auparavant, il existait une autre occasion, aussi constante et favorable qu'aucune des premières. Elle s'offrait lorsque la Chambre se constituait en comité plénier des subsides. Chaque jour, avant d'aborder le budget, il fallait une motion proposant que le *Speaker* quittât le fauteuil; et en conséquence, disait-on, de l'ancienne doctrine, que le redressement des griefs doit être examiné avant les subsides, on pou-

vait discuter, à propos de la motion principale ou au moyen d'un amendement présenté dans ce but, tout point qui n'exigeait pas une motion spéciale ou qui n'était pas une question de détail réservée pour le comité lui-même (1). On rencontrait ainsi pendant la plus grande partie de la session de fréquentes occasions, non seulement de critiquer la conduite du gouvernement, mais encore de consulter la Chambre à ce sujet au moyen d'amendements à la motion proposant que le *Speaker* quitte le fauteuil.

*Comment il fut limité en 1882, en 1896 et en 1902.* — Cet usage favorisait un funeste gaspillage de temps, et il fut limité, en 1882, par un *standing order* prescrivant que le lundi ou le mardi, le *Speaker* quitterait le fauteuil sans mettre la motion aux voix (et par conséquent sans débat ni amendement), à moins qu'au moment où la Chambre se constituait pour la première fois en comité pour l'étude des dépenses de l'armée, de la marine ou du service civil, ou d'un vote de crédit, un député ne déposât un amendement ou ne soulevât une question se rapportant aux crédits que l'on se proposait d'examiner en comité (2). Les mardis et les mercredis, à cette époque, étaient des jours réservés aux députés individuellement, et chaque fois que le gouvernement s'en emparait et les employait pour les subsides, on avait l'habitude d'y étendre la règle du *standing order* par un vote spécial (3). De ce fait, le vendredi demeurait le seul jour où la motion proposant que le *Speaker* quitte le fauteuil pouvait être amendée et discutée (4). Finalement,

(1) Anson, *Law and Custom of the Constitution*, I, p. 270, éd. fr., I, p. 323; May, pp. 571-572. Redlich (*Recht und Technik*, pp. 116-117) observe que ces amendements débutèrent en 1811, au moment même où l'on commença à réserver spécialement des séances pour le gouvernement.

(2) Ancien *S. O.* 56.

(3) May, pp. 573-574.

(4) Le vendredi était spécialement réservé à cet effet par l'ancien *S. O.* 11 ; cf. l'ancien *S. O.* 51.

en 1896, lorsqu'on réserva pour le budget un nombre fixe de jours, la règle du *standing order* fut étendue au vendredi également. Cela se fit d'abord au moyen d'un règlement de session ; mais il fut renouvelé d'année en année, jusqu'à ce que les règles adoptées en 1902 le rendissent permanent (1).

*Effet de la pratique actuelle.* — Aujourd'hui le *Speaker* quitte le fauteuil sans mettre aux voix aucune question, sauf lorsque la Chambre se constitue pour la première fois en comité pour étudier les crédits de l'armée, de la marine et du service civil ; et dans ces trois circonstances, on applique très rigoureusement la règle que les débats et les amendements doivent se rapporter aux crédits de la partie du budget que l'on va étudier (2). En outre, il ne peut être offert qu'un seul amendement à la motion proposant que le *Speaker* quitte le fauteuil, car le texte de l'amendement doit porter que certains mots soient biffés de la motion pour les remplacer par d'autres, et la question mise aux voix ne concerne que la biffure ou le maintien de ces mots. Par conséquent, si l'amendement est repoussé, la Chambre a décidé que ces mots seraient maintenus dans le texte de la question, et il ne peut plus être déposé ensuite aucun amendement tendant à les faire omettre (3). Le débat peut cependant se poursuivre sur la question principale, et c'est généralement le cas. Mais la Chambre ne peut guère rejeter la motion proposant que le *Speaker* quitte le fauteuil ; et en fait, bien qu'on puisse prendre un vote dans ce sens pour un blâme adressé au gouvernement en termes généraux, comme il viendrait après un débat varié sur une multitude de questions, on ne pourrait pas y voir l'expression d'une opinion sur un point quelconque en particulier.

Il s'ensuit que (outre le cas extraordinaire d'un vote

(1) *S. O.*, 17.

(2) May, p. 573.

(3) May, p. 574 ; Ilbert, *Manual*, § 231.

de crédit) il y a chaque année trois occasions réservées pour la discussion de toutes les affaires qui se rapportent aux trois grandes divisions des subsides et dans chacune desquelles un seul vote peut-être émis à propos d'un grief ou d'une question politique déterminés. Autrefois l'amendement qui obtiendrait le pas dépendait pour beaucoup de la chance du député qui parvenait à attirer l'attention du *Speaker* (1), mais ce rang se détermine aujourd'hui, comme celui des motions aux séance réservées aux députés en particulier, par la justice plus aveugle du sort (2). Les amendements se rapportent à toute espèce d'objets, tels que le système de recrutement de l'armée, le nombre des chevaux d'artillerie, l'insuffisance des équipages de la flotte, l'opportunité d'un accord international pour la réduction des constructions navales, le refus du ministère des Postes d'octroyer des concessions téléphoniques aux municipalités, l'injustice du traitement fiscal de l'Ecosse et l'était défectueux de l'enseignement primaire en Irlande.

Les trois discussions générales soulevées par les motions proposant que la Chambre se constitue en comité des subsides pour étudier les crédits, offrent encore une excellente occasion de critiquer le gouvernement, mais les limites apportées aux amendements et les conditions dans lesquelles ils sont déposés ont réduit à presque rien les chances d'une censure décisive d'un point quelconque de sa conduite. Jusqu'il y a vingt ans, les ministres étaient, en fait, battus à peu près à chaque session sur quelque amendement déposé au moment de la constitution en comité des subsides, mais depuis 1891, cela n'est plus arrivé une seule fois.

*Amendements à la motion de constitution en comité des voies et moyens*. — Après que la règle générale interdisant tout débat et amendement à la motion de constitution en comité des subsides eut été étendue au ven-

(1) May, p. 574.
(2) Ilbert, *Manual*, § 45.

dredi, M. Gibson Bowles, mentor audacieux du gouvernement, imagina d'utiliser de la même façon la motion invitant la Chambre à se constituer en comité des voies et moyens. En conséquence, pendant la session ordinaire de 1900 et pendant la session spéciale de décembre la même année, il déposa des amendements à cette motion ; mais l'innovation déplut au banc de la Trésorerie et on y coupa court par un changement apporté aux *standing orders* en 1901 (1).

*Le débat en comité des subsides comme moyen de critiquer le gouvernement.* — En proposant sa nouvelle procédure du budget, en 1896, M. Balfour traita comme une vieille superstition ne correspondant plus à aucune vérité l'idée que l'objet de la discussion des crédits fût d'assurer l'économie dans l'administration. Les députés, disait-il, proposent aujourd'hui des réductions dans le but d'arracher aux ministres des promesses d'augmentations pour l'avenir ; et le danger est que la Chambre ne pousse trop à l'extravagance. Il insista sur ce point que le véritable objet du comité des subsides était d'offrir aux députés l'occasion de critiquer l'action politique et administrative du gouvernement ; que c'était une tribune accessible à tous et en face de laquelle les ministres avaient l'obligation de maintenir l'assemblée en nombre suffisant pour obtenir le vote de leurs crédits (2).

(1) Le changement consista à laisser le comité des voies et moyens en dehors des exceptions prévues par le *S. O.* 51 à la règle générale que la Chambre se constitue en comité sans mettre aux voix la question.

*Le comité des comptes de l'Inde.* — Un débat est encore permis sur la motion de constitution en comité des comptes de l'Inde orientale, de manière à offrir l'occasion d'une discussion générale sur les questions que ces comptes peuvent soulever (*S. O.* 51, cf. ILBERT, *Manual*, § 64). Un amendement peut aussi être déposé (*Ibid.*, § 117), mais en pratique, cela n'a pas d'effet sérieux.

(2) HANSARD, 4e série, XXXVII, pp. 724-726. A comparer avec ceci le Rapport du comité spécial sur la procédure du budget en 1888 (*Com. Papers*, 1888, XII, 27), qui voyait dans les débats sur les crédits un moyen efficace à la fois de critiquer l'administration

Cela est, d'ailleurs, manifeste pour quiconque s'est familiarisé avec les débats sur les crédits. Ce ne sont guère des discussions portant sur des questions financières ni sur ce que la nation peut ou ne peut pas se permettre de dépenser. C'est une longue série de critiques au sujet de la politique des ministres et de la conduite des départements qu'ils dirigent. Partant de ce point de vue, M. Balfour proposa un moyen de rendre les débats plus efficaces. Il dépeignit la futilité de l'ancien système qui consistait à examiner les crédits en suivant leur numéro d'ordre, et il fit remarquer combien de temps on perdait chaque année à discuter les premiers postes de la classe I — réparations des palais royaux, etc. — tandis que quelques-uns des crédits les plus élevés étaient toujours votés à la hâte, presque sans aucune discussion, vers la fin de la session. Il promit pour l'avenir de faire passer les votes importants pendant la première partie de l'année et même de donner la préférence aux crédits qu'un groupe de députés désirerait mettre en discussion (1).

En faisant le total des jours régulièrement consacrés aux subsides d'après les *standing orders*, des séances additionnelles employées pour ce travail et de celles qui sont affectées aux crédits supplémentaires (2), on constate que la discussion en comité des subsides absorbe chaque année la plus grande partie de plus de trente jours. Il semble que cela doive suffire à l'examen approfondi de nombreux départements de l'administration ; et dans le système de M. Balfour, qui sera certainement suivi par les cabinets futurs, le choix des départements qui

et de restreindre les dépenses. A l'en croire, bien que les crédits ne fussent pas souvent réduits en réalité, la discussion empêchait l'extravagance à l'avenir. Pour ce qui en est aujourd'hui, v. le Rapport du comité des dépenses nationales et les dépositions qui figurent en annexe (*Com. Papers*, 1902, VII, 15; 1903, VII, 483).

(1) Hansard, 4e série, XXXVII, pp. 727-730.

(2) La discussion des crédits supplémentaires et des crédits de dépassement est limitée spécialement à ces crédits mêmes. May, pp. 585-586.

seront soumis à cet examen est déterminé par les auteurs mêmes des critiques.

Les débats en comité des subsides doivent être relevants par rapport aux crédits mis en discussion, c'est-à-dire qu'ils doivent se limiter au chapitre particulier que la Chambre étudie à ce moment et à la conduite du gouvernement dans les affaires qui s'y rattachent. La plus grande partie du temps est donc employée à discuter de petits détails d'administration. Mais certains chapitres offrent l'occasion de passer en revue de grandes questions politiques. Comme les crédits accordés à l'armée et à la marine pour un objet peuvent, du consentement de la Trésorerie, s'employer pour un autre, on permet que le débat sur les grands chapitres de la solde des hommes s'étende à la politique générale et à toute l'administration du service en question (1). Les articles des traitements des ministres offrent une occasion semblable, mais moins compréhensive, d'examiner la politique suivie par chacun d'eux dans son département ; et il est d'usage, en vue de soulever un débat de ce genre, de proposer une réduction de cent livres sterling dans le traitement d'un ministre. S'il est vrai que la ventilation d'une série de petits griefs absorbe une part trop grande du temps consacré aux subsides, cela tient à ce que la critique est faite surtout par des députés agissant individuellement, et non point par une opposition organisée ; mais on y trouve du moins le mérite de rendre l'administration extrêmement sensible à l'opinion publique.

*Les amendements en comité des subsides comme expression de l'opinion.* — Les débats en comité des subsides offrent un excellente occasion de critiquer les actes du gouvernement, mais les divisions en comité des subsides ne sont pas un moyen efficace de traduire l'appréciation de la Chambre à l'égard de ces actes. Les articles des crédits sont groupés en « votes » ou chapitres dont chacun, comme son nom l'indique, est adopté par un vote unique ; et chaque

(1) May, pp. 584-585.

chapitre renferme tant d'articles qu'il est impossible à la Chambre de le rejeter entièrement. En outre, le seul amendement admis par le règlement est une motion de réduction du chapitre, en proposant d'omettre un article déterminé ou de quelqu'autre façon. Or, une réduction se propose soit parce que la Chambre est réellement hostile au crédit en question, soit comme moyen de censurer un acte quelconque du gouvernement qui se rattache à cet article déterminé. Même à notre époque de prodigalités, il arrive que la Chambre s'oppose à une dépense parce qu'elle la trouve inutile ou excessive ou parce qu'elle en désapprouve complètement l'objet. En pareil cas, le chancelier de l'Echiquier se prête d'ordinaire au retrait ou à la diminution du crédit. En fait, il n'y a eu que deux exemples en vingt ans d'une réduction opérée pour ce motif et sans le consentement du gouvernement, et un seul cas où elle fut votée en dépit de sa résistance (1).

(1) Depuis la réduction du vote pour les parcs royaux, le 11 mars 1886, les deux exemples ont été une diminution des traitements des fonctionnaires de la Chambre des Lords, votée malgré le gouvernement, en 1893, sous prétexte que le chiffre en était trop élevé, et, en 1895, le rejet d'un crédit pour la statue de Cromwell.

On trouvera la liste de toutes les diminutions apportées dans les crédits de 1868 à 1887 dans l'appendice 5 du Rapport du comité sur la procédure des subsides (*Com. Papers*, 1888, XII, 27). La liste des diminutions votées de 1886 à 1901 figure dans l'appendice 1 du Rapport du premier comité des dépenses nationales (*Com. Papers*, 1902, VII, 15. Cf. la statistique des divisions en comité des subsides 1891-1901. *Com. Papers*, 1902, LXXXII, 139). Il y eut dix-huit réductions au cours des vingt années que le premier rapport concerne, et onze dans les quatorze années suivantes. De ces onze réductions, quatre furent des cas où le gouvernement retira les crédits (dont deux étaient des crédits supplémentaires que la Chambre vota ultérieurement comme crédits ordinaires pour l'année suivante), trois furent des réductions proposées par le gouvernement parce que la dépense était devenue inutile, une autre fut une réduction acceptée par le gouvernement, les deux suivantes furent les réductions mentionnées au texte, et la dernière fut proposée pour attirer l'attention de la Chambre sur un grief, à savoir, le nombre de pièces occupées dans le palais du

*Emploi des réductions en manière de protestation.* — Par contre, il arrive souvent qu'une réduction soit proposée à l'effet d'insister sur un grief ou sur un acte de l'administration qui soulève des plaintes. Mais une pareille motion n'est pas un moyen efficace de sonder l'opinion de la Chambre sur le fond du débat. Lorsque, par exemple, on propose la réduction du traitement d'un ministre afin d'attirer l'attention sur une maladresse de son département, les partisans du cabinet votent presqu'invariablement contre la réduction, quel que soit leur avis sur la maladresse en question ; et ils ont parfaitement raison d'agir ainsi. Il serait très juste et tout à fait logique de leur part de rejeter la réduction du traitement, tout en reconnaissant que l'acte dont on se plaint fut une erreur qui ne devrait plus se reproduire. C'est pourquoi un amendement de réduction est rarement adopté ; et lorsqu'il passe, c'est d'ordinaire par accident. Cela n'arriva que quatre fois en une vingtaine d'années. Le 14 juin 1895, au moment où le cabinet de lord Rosebery, luttant pour l'existence, ne disposait plus que de douze voix de majorité aux Communes, il fut battu sur un amendement proposant une réduction de cinq cents livres sterling dans le crédit pour le palais du Parlement, en manière de protestation contre la quantité de pièces occupées par des fonctionnaires de la Chambre. Le nombre des députés qui participèrent au vote fut si petit, — soixante-quatre contre quarante-trois, — que ce résultat doit être tenu pour une malchance bien plus que pour l'expression d'une opinion de la Chambre. La semaine suivante, le gouvernement fut de nouveau battu sur un amendement proposant de réduire de cent livres sterling le traitement du secrétaire d'Etat pour la Guerre, prétenduement pour dénoncer l'insuffisance de l'approvision-

Parlement par des fonctionnaires de la Chambre. Nous reviendrons plus loin, dans le texte, sur ce dernier incident, en parlant de la réduction du traitement du secrétaire d'Etat pour la Guerre, — qui survint en 1895, mais qui ne figure pas dans la liste.

nement en cordite. Ce vote fut enlevé grâce à un stratagème : on avait introduit dans la Chambre, par la terrasse et à l'insu des *whips* de part et d'autre, un nombre de conservateurs suffisant pour faire pencher la balance. Dans des circonstances ordinaires les ministres n'auraient attribué aucune importance à un vote de cette sorte, mais leur position dans le cas actuel était si précaire et si désagréable qu'ils saisirent l'occasion pour se retirer. Le troisième exemple se produisit en 1904, lorsque le crédit pour les commissaires de l'Education nationale en Irlande fut réduit de cent livres sterling, en manière de protestation contre la circulaire par laquelle ils restreignaient l'enseignement de la langue irlandaise dans les écoles. Ce fut un vote de surprise, provoqué brusquement après un débat très bref. Si les ministres avaient prévu cette division, ils auraient facilement pu faire appeler assez de leurs amis pour changer la majorité (1) ; en fait, ils semblent n'avoir tenu aucun compte de ce vote, sauf qu'ils dépensèrent pour l'enseignement en Irlande cent livres de moins qu'ils ne se proposaient. Le dernier cas survint en 1905, lorsque le crédit de la commission agraire d'Irlande fut réduit de cent livres sterling, en guise de protestation contre l'application de la loi agraire de 1903. Ceci était sérieux, et le gouvernement réfléchit pendant une couple de jours ; mais il ne se décida pour le moment ni à se retirer, ni à faire la dissolution (2).

Manifestement, les débats en comité des subsides ouvrent un champ très large aux critiques individuelles, tandis qu'ils offrent peu de chance pour une censure collective de ce qui fait l'objet de ces réclamations. Cela est encore plus évident de certaines autres formes de procédure que nous allons examiner présentement.

(1) Le vote fut par 141 voix contre 130 (HANSARD, 4e série, CXXXI, pp. 1141-1150).

(2) Le vote fut par 199 voix contre 196 (HANSARD, 4e série, CIL, pp. 1486 et s.). Le cabinet de M. Balfour se retira trois mois plus tard, lorsque le Parlement n'était pas en session.

*Les débats sur le bill de finances.* — Les débats sur les résolutions comprenant les propositions budgétaires et sur le bill de finances qui les effectue, sont régis par les règles ordinaires de la discussion des lois ; ils se limitent aux questions directement pendantes devant la Chambre (1).

*Les débats sur le budget.* — Mais en présentant son budget, le chancelier de l'Echiquer fait un exposé qui porte sur les recettes et les dépenses de l'année courante et des années à venir, et où il passe incidemment en revue les conditions économiques du pays et l'état des affaires. Le débat qui vient ensuite peut être aussi général que l'exposé du chancelier, sans aucun lien avec la résolution déterminée qui lui sert de base en théorie. C'est l'occasion d'examiner à fond la politique financière — mais uniquement la politique financière — du gouvernement ; seulement on n'y trouve pas de moyen correspondant d'exprimer l'appréciation de la Chambre à ce sujet.

*Les débats sur les bills du fonds consolidé.* — Dans son traité sur la pratique parlementaire, Sir Thomas Erskine May écrit que les débats et les amendements aux diverses étapes des bills du fonds consolidé « doivent être relevants par rapport au bill, et doivent se limiter à la conduite ou à l'action de ceux qui reçoivent ou qui administrent les crédits spécifiés dans le bill (2). » La première partie de cet énoncé est vraie pour l'étape en comité. Les débats et les amendements dans cette période doivent être strictement relevants ; et comme l'objet de ces bills est simplement d'autoriser le paiement sur le fonds consolidé des sommes requises pour satisfaire aux crédits déjà votés, et de préciser que ces crédits doivent s'employer pour les objets auxquels on les a destinés, le règle-

(1) Cf. May, p. 588.

(2) May, p. 561. Il ne parle ici que du bill des crédits, mais ce qu'il dit est également vrai des bills du fonds consolidé, dont le bill des crédits est simplement le dernier, venant compléter l'opération pour l'année courante.

ment n'admet aucune critique de l'action administrative (1). Aussi la procédure en comité est-elle expéditive. La seconde partie de l'énoncé de May vise la deuxième et la troisième lecture, mais comme les bills comprennent les crédits de presque tous les services du gouvernement, à l'exception du ministère de l'Inde (2), les actes de presque tous les départements peuvent se discuter dans ces étapes. En règle générale, les députés se servent librement de ces occasions pour cet objet. Parfois ces débats ont un caractère varié et se perdent dans de petits détails; mais plus fréquemment ils portent sur quelques grandes questions de politique intérieure, coloniale ou étrangère, qui ont excité l'intérêt de tout le pays (3). On admet d'ailleurs le dépôt d'amendements, dont le champ peut être aussi vaste que celui des débats. A première vue, cette procédure ressemble donc à celle de la constitution en comité des subsides. Mais la Chambre sait qu'elle doit voter ces lois, et bien que la lecture de ces projets fasse souvent l'objet d'une division, les votes négatifs ne proviennent généralement que des députés irlandais, qui ont plus à cœur de faire de l'obstruction que de se servir du régime parlementaire. Dans les rares circonstances où des amendements ont été proposés, l'objet en fut simplement de concentrer le débat sur une question déterminée (4), et ils n'ont pour ainsi dire jamais été adoptés.

(1) *Ibid.*, p. 562.

(2) Le ministère de l'Inde est pourvu sur les revenus de l'Inde; mais, comme nous l'avons déjà expliqué, l'occasion de critiquer l'administration de ce pays se rencontre chaque année lors du dépôt des comptes de l'Inde au Parlement.

(3) Le débat doit se rapporter à la conduite administrative de ceux qui reçoivent les crédits (MAY, pp. 561-562), et c'est pourquoi le *Speaker*, en 1903, refusa de laisser discuter le problème fiscal, à l'égard duquel le cabinet n'avait pris aucune décision et avait même refusé d'indiquer une politique (HANSARD, 4e série, CXXVII, pp. 867-870).

(4) Ce fut le cas dans l'exemple le plus récent, celui de l'amendement relatif à la main-d'œuvre indigène dans l'Afrique du Sud,

*Les débats sur l'ajournement pour les vacances de Pâques et de Pentecôte.* — L'exemple peut-être le plus frappant d'une occasion de critiquer le gouvernement, sans qu'il y ait moyen de censurer sa conduite, se rencontre dans la motion d'ajournement à Pâques et à la Pentecôte. Suivant l'ancien usage à l'endroit de l'ajournement, la règle de la relevance ne s'applique pas dans ces deux cas ; la discussion peut donc s'égarer partout où cela plait aux députés, et, en fait, c'est ce qui arrive. Elle devient hétérogène et touche à une foule de questions. Mais comme les *Speakers* ont décidé que le règlement n'admet aucun amendement autre que ceux qui se rapportent à la durée de l'ajournement (1), la motion qui sert de prétexte au débat est toujours adoptée sans modifications.

*Motion de défiance.* — Ce qui précède comprend tous les moyens ordinaires de critiquer la conduite du gouvernement. Le chef de l'opposition en possède un de plus. Il a toujours le droit de proposer un vote de défiance, et le chef de la majorité à la Chambre consent toujours, pour autant que ce soit possible, à réserver une séance pour ce débat. Mais il s'agit ici de bien autre chose que la critique d'actes déterminés dont il vient d'être question. Quelque forme que prenne la motion, le but en est de renverser le ministère, et chacun des députés vote dans l'un ou l'autre corridor, selon qu'il désire le maintien ou la chute du cabinet. Le jugement de la Chambre ne porte pas sur un acte ou sur une question politique en particulier, mais bien nettement sur l'ensemble de la conduite du ministère ; et sa défaite doit être suivie immédiatement de sa retraite ou de la dissolution.

*Liberté de critiquer ; difficulté de censurer.* — De cet examen des divers moyens de faire rendre compte

proposé à la seconde lecture du bill n° 1 du fonds consolidé de 1903. L'amendement fut retiré après qu'il eut atteint son but (Hansard, 4e série, CXX, p. 72).

(1) May, p. 581.

par les ministres à la Chambre des Communes, il ressort à l'évidence que les occasions s'offrent nombreuses et constantes de ventiler des griefs, de proposer des réformes et de critiquer le gouvernement à propos d'affaires grandes et petites, à propos de sa politique générale comme du moindre de ses actes administratifs. Si ces occasions sont moins nombreuses qu'autrefois, elles ne sont pas, en pratique, d'un usage moins efficace. Et si l'on considère le but auquel elles servent, qui est de projeter un faisceau de lumière sur le gouvernement et de tenir le public au courant de sa conduite, elles sont suffisamment abondantes. Par contre, les occasions d'appliquer une censure à des actes isolés des ministres ont beaucoup diminué, et il existe une tendance marquée à rendre de plus en plus difficile l'expression catégorique d'une opinion à cet égard par un vote de la Chambre. Pareille tendance est tout à fait conforme aux vrais principes du gouvernement parlementaire. Il faut qu'il y ait la plus entière liberté de critiquer ; mais le Cabinet doit conserver la liberté non seulement de décider sa propre politique, mais encore de l'exécuter, et il ne faut pas qu'il soit entravé ni renversé, aussi longtemps que sa direction des affaires publiques donne, en somme, satisfaction au pays.

*Exemples tirés des débats sur le problème fiscal.* — Jusqu'ici nous avons examiné surtout les fonctions de la Chambre par rapport aux questions d'administration, mais, sauf pour ce qui regarde les projets de loi déposés par le gouvernement, ce que nous avons dit s'applique également au contrôle que la Chambre exerce sur la politique générale du cabinet, car les moyens dont elle dispose pour critiquer et censurer sont les mêmes. On peut juger, en effet, par la récente histoire des débats sur le problème fiscal, jusqu'à quel point les ministres arrêtent librement le programme dont ils feront dépendre leur sort et combien il est difficile de les engager malgré eux dans une question qu'ils ne veulent pas aborder. Un groupe important d'unionistes

étaient fermement opposés au rétablissement des droits protecteurs, sous quelque forme que ce soit, et spécialement des droits sur les denrées alimentaires. Ils se trouvaient en nombre suffisant pour faire pencher la balance, de sorte que si, à un moment quelconque, il avait été procédé à une division sur la question fiscale prise isolément, la Chambre aurait très probablement voté pour le maintien du régime en vigueur. D'autre part, la majorité des unionistes partisans du libre-échange alimentaire étant parfaitement d'accord avec le cabinet sur d'autres points, ils désiraient le maintenir au pouvoir aussi longtemps qu'il n'adopterait pas une politique économique contraire à leurs principes ; et c'est pourquoi ils tenaient à ne pas voter contre le gouvernement, s'ils pouvaient en conscience ne pas le faire. Dans ces conditions, les libéraux cherchèrent par tous les moyens à provoquer un vote direct sur le problème fiscal, tandis que M. Balfour évitait prudemment de faire lui-même aucune déclaration formelle de politique et s'efforçait d'empêcher que la Chambre n'exprimât un avis catégorique sur ce point. Il adopta pour principe que, jusqu'au jour où le cabinet ferait connaître un programme fiscal, la seule forme sous laquelle l'attitude des ministres sur cette question pût être régulièrement déférée à la censure du Parlement était celle d'une motion générale de défiance à leur égard.

*En 1903.* — M. Chamberlain développa son plan de tarif préférentif dans un discours qu'il fit à Birmingham, le 15 mai 1903. A ce moment, l'année était justement trop avancée pour qu'un député quelconque pût encore déposer à ce sujet une motion particulière ; de sorte que le premier débat à propos de ce discours eut lieu à l'occasion de la motion d'ajournement pour la Pentecôte (1), alors que le règlement n'admet ni amendement ni vote exprimant l'opinion de la Chambre. Cela

(1) HANSARD, 4e série, CXXIII, p. 142.

se passait le 8 mai. La plus prochaine occasion d'un débat approfondi s'offrit le 9 juin, à propos du bill de finances. Mais le *Speaker* décida que puisque le gouvernement n'avait déposé aucune proposition tendant à modifier la politique économique, des modifications de cette espèce ne pouvaient pas être mêlées aux discussions de ce bill (1). L'opposition recourut alors à une motion d'ajournement. Seulement, il n'était pas facile de faire admettre l'urgence pour la question d'adopter une politique à propos de laquelle les ministres déclaraient que le Parlement actuel était incompétent, faute de mandat, tandis que l'opposition soutenait qu'elle ne devrait jamais être adoptée. Les libéraux se tirèrent de la difficulté en profitant d'un incident récent et le 17 juin, ils proposèrent l'ajournement dans le but de discuter l'erreur commise par le premier ministre de la Nouvelle Galles du Sud dans l'interprétation des discours de M. Balfour et de M. Chamberlain à propos du tarif. Mais le *Speaker* décida qu'une discussion générale du problème économique ne rentrait pas dans les termes de la motion, bien qu'une motion plus étendue eût pu être déposée. L'ajournement fut donc rejeté, et même par 243 voix contre 132 (2). En cette circonstance comme dans celles qui suivirent, M. Balfour, tout en refusant de céder pour la discussion formelle de la politique économique une part quelconque du temps réservé au gouvernement, se déclara tout disposé à fixer une séance pour une motion catégorique de défiance (3) ; mais les libéraux n'acceptèrent point son offre. Ils prétendirent, et à bon droit, qu'un vote de censure n'exprimerait pas l'opinion de la Chambre sur la question économique ; ils savaient, d'ailleurs, qu'ils auraient été battus sur toute la ligne. Finalement, le 11 août, le *Speaker* décida que puisqu'aucun acte officiel d'un ministre

(1) *Ibid.*, p. 327.

(2) *Ibid.*, pp. 1241, 1245, 1274.

(3) *Ibid.*, pp. 1250, 1323 ; CXXV, pp. 571-574.

n'était en jeu, la question ne pourrait pas être discutée à la deuxième lecture du bill des crédits (1). Et voilà comment la session de 1903 prit fin sans aucun vote sur la politique économique, bien qu'il y eût de nombreuses questions posées à ce sujet et même incidemment quelques discussions pendant les débats sur d'autres matières.

*En 1904.* — Quand la Chambre se réunit de nouveau, de grands changements avaient eu lieu dans le ministère. De même que M. Chamberlain, ses principaux adversaires avaient donné leur démission, et il était certain que le cabinet ne prendrait pas d'attitude décisive sur la question économique pendant la durée du Parlement. Les libéraux disposaient cependant, pour arracher un vote sur ce point, de plusieurs moyens dont ils n'avaient pu se servir pendant la seconde moitié de la session précédente. Ils commencèrent immédiatement, dès le débat sur l'adresse, par proposer à la Chambre de déclarer que l'abolition des droits protecteurs avait augmenté le bien-être du peuple et que toute modification en sens contraire lui serait funeste. La rédaction de la motion n'était pas ce qu'il aurait fallu pour entamer la majorité gouvernementale, car les ministres protestèrent contre l'idée, qu'on leur prêtait, de songer à rétablir le protectionnisme. Vingt et un unionistes seulement votèrent pour l'amendement, qui fut rejeté par 327 voix contre 276 (2). Vint ensuite, le 9 mars, une motion personnelle d'un député déclarant que la Chambre blâmait l'agitation incessante, encouragée par les ministres, en faveur d'un tarif protectionniste. L'idée n'en était pas plus heureuse, et la motion fut repoussée par 289 voix contre 243, parmi

(1) *Ibid.*, CXXVII, p. 867.

(2) Hansard, 4e série, CXXIX, pp. 623, 1446. Il y eut, le 7 mars, une motion d'ajournement déposée pour protester contre le refus de M. Balfour d'expliquer les démissions des ministres qui s'étaient retirés à l'automne précédente. Elle ne touchait qu'indirectement à la question économique, et fut rejetée par 237 voix contre 172.

lesquelles dix-neuf voix d'unionistes qui votèrent contre le gouvernement. Le 18 mai, surgit une autre motion personnelle d'un député ; elle portait que la Chambre, estimant qu'un tarif protecteur sur les denrées alimentaires constituait une charge pour le peuple, accueillerait avec satisfaction la déclaration que le gouvernement n'en était pas partisan. Ceci était une attaque plus dangereuse, que les ministres parèrent en proposant un amendement portant qu'il était inutile de discuter cette question. Ils triomphèrent par la même majorité, à peu près, que dans les deux circonstances précédentes, car leur amendement fut adopté par 306 voix contre 251, parmi lesquelles se trouvaient celles de dix-sept unionistes (1).

Finalement, les libéraux demandèrent que l'on fixât une séance pour la discussion d'un vote de censure, et la date du 1er août fut choisie pour cet objet. La motion exprima le regret que certains ministres eussent accepté des situations officielles dans l'association libérale-unioniste qui venait de proclamer son adhésion à la politique des droits de préférence, comportant un impôt sur les denrées alimentaires. La forme de la motion était sans importance, mais le résultat fait voir quelle est la nature d'un vote de défiance et combien vainement on y aurait recours pour provoquer une appréciation décisive de la Chambre sur une question politique déterminée. Personne, parmi ceux qui ne voulaient pas renverser le ministère, ne vota contre le gouvernement, et la motion fut repoussée par 288 voix contre 210 (2). Un seul député, classé comme unioniste, vota en faveur de la motion ; et sur le nombre de ceux qui, dans les circonstances précédentes, avaient voté avec l'opposition, le premier vota pour le gouvernement et les autres s'absentèrent. Bien que le problème économique eût été discuté à plusieurs reprises (3), l'opposition voyait de nouveau dé-

(1) *Ibid.*, CXXXV, pp. 253 et suivantes.

(2) *Ibid.*, CXXXIX, pp. 284 et suiv.

(3) On l'avait discuté également à l'occasion de l'ajournement pour les vacances de Pâques.

joués, d'un bout à l'autre de la session, ses efforts dans le but de provoquer un vote sur le fond de cette question.

*En 1905.* — Le résultat fut le même, l'année suivante, mais la tactique fut différente. La première motion personnelle d'un député sur le même objet fut écartée par la question préalable ; quant à celles qui suivirent, le gouvernement les traita par le moyen nouveau que nous avons déjà décrit et qui consistait à se garder d'aucune participation aux votes. M. Balfour adopta virtuellement en principe, qu'un vote sur lequel le gouvernement ne voulait exercer aucune influence ne pouvait pas être considéré comme l'expression exacte de l'avis de la Chambre et que partant on pouvait le négliger : — interprétation large, mais pas le moins du monde illogique, de la doctrine constitutionnelle généralement reçue.

*Le Parlement est la grande commission d'enquête de la nation.* — Le système du ministère responsable ne peut se développer d'une manière normale et saine que lorsque l'assemblée législative est divisée en deux partis, et, dans ces conditions, l'inévitable conséquence du régime exige que le Parlement ne puisse pas soutenir le cabinet sur une question et le combattre sur une autre. Le programme des ministres est à prendre ou à laisser dans son ensemble ; l'initiative doit donc leur appartenir exclusivement, tant en matière législative qu'en matière administrative. C'est manifestement la tendance du Parlement aujourd'hui (1). La Chambre des Communes éprouve des difficultés croissantes à émettre un vote efficace, sauf un vote de censure. Elle tend à perdre tous ses pouvoirs, sauf celui de critiquer et celui de condamner à mort. On a appelé le Parlement la grande commission d'enquête de la nation, et ses fonctions à cet effet ont été de nos jours développées plutôt que restreintes. La mission d'enquête n'est d'ail-

(1) Redlich, à la fin de son livre sur la procédure de la Chambre des Communes, observe (p. 800) que le règlement d'une assemblée législative est le manomètre politique qui indique la pression des forces dans le mécanisme parlementaire et, par là, dans tout l'organisme de l'Etat.

leurs pas confiée à un groupe de la Chambre en particulier, car, si ce rôle est rempli principalement par l'opposition, il arrive souvent aussi que le gouvernement reçoive un avertissement de ses propres amis. Si le régime parlementaire a conféré au cabinet actuellement un pouvoir autocratique, il s'agit là d'une autocratie qui s'entoure de la plus grande publicité, dont l'action est exposée sans cesse au feu de la critique, et qui est tempérée par la puissance de l'opinion publique, par le risque d'un vote de défiance et par la perspective de la prochaine élection.

## CHAPITRE XIX

### LA FORME ET LE CONTENU DES LOIS

*Difficulté de voter des lois.* — Nous avons vu que la capacité législative de la Chambre des Communes a presque atteint sa limite. Et qui plus est, cette capacité, qui n'est pas grande, l'est remarquablement moins qu'autrefois. Dans la décade qui commence en 1868, quatre-vingt-quatorze projets du gouvernement, en moyenne, passaient à l'état de loi chaque année ; mais depuis, ce nombre a été réduit de plus de la moitié, et il en a été de même à peu près pour les bills émanés de l'initiative individuelle des députés. Il est de fait que le nombre croissant des députés qui veulent prendre part aux débats, la minutie plus grande des critiques et le caractère plus systématique de l'opposition ont rendu de plus en plus difficile l'accomplissement des formalités nécessaires au vote d'un bill par la Chambre. Cela est particulièrement vrai pour les lois qui sont longues ou compliquées, car plus un texte est long, plus on trouve d'occasions d'y introduire des amendements (1). Or, la difficulté de voter des lois a produit des effets sur la forme des statuts et sur le contenu de la législation.

*La rédaction des projets.* — Un projet d'intérêt gé-

(1) Cf. Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, p. 217.

néral déposé par un député en particulier peut avoir été rédigé par lui ou par un légiste qu'il a employé pour ce travail. Il n'y a pas de contrôle systématique sur les projets de cette espèce (1), aucune étape pour la correction de leur rédaction et, qu'ils soient conçus bien ou mal, il n'y a pas d'apparence que la procédure par laquelle ils passeront au Parlement les améliore beaucoup. Par contre, les projets du gouvernement qui concernent l'Angleterre et qui n'ont pas un caractère purement formel et de routine (2), sont préparés aujourd'hui par l'avocat parlementaire de la Trésorerie ou par ses assistants sous sa direction (3). Ils sont rédigés d'après les instructions des départements que la chose concerne et que l'on consulte à ce sujet et, parfois, ils subissent plusieurs refontes avant d'être déposés au Parlement. C'est alors qu'ils reçoivent l'assaut d'une armée de critiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des deux Chambres : les uns s'acharnant à trouver des défauts à une mesure qu'ils veulent faire échouer ; tandis que d'autres, qui ne sont pas hostiles au principe général du projet, y découvrent des articles qui menacent leurs intérêts, dépendants peut-être d'une coutume ou d'un privilège local. Il se peut que les objections qu'ils soulèvent n'aient pas toutes été prévues, ou que l'importance politique s'en révèle plus grande qu'on ne croyait, et c'est ainsi que des amendements et des articles nouveaux sont adoptés au cours des débats en comité. Ces modifications s'opè-

(1) Ilbert, *Ibid.*, Les bills privés sont naturellement rédigés par les conseils des impétrants, et les bills d'ordonnance provisoire, par le département qui accorde l'ordonnance provisoire.

(2) Ilbert, *Leg. Methods and Forms*, p. 86, note. Les bills d'Ecosse et d'Irlande et presque tous les bills importants de l'Inde sont rédigés par des spécialistes attachés aux ministères de ces pays.

(3) Sir Courtenay Ilbert, qui était lui-même ce conseil parlementaire à l'époque où il écrivit son ouvrage *Legislative Methods and Forms*, y a donné un excellent exposé de l'histoire (pp. 67-69, 80-85) et des attributions (pp. 85-97, 218-219, 227-231) de cette fonction.

rent généralement avec le consentement du ministre chargé de défendre le projet, et l'avocat parlementaire ainsi que le chef permanent du département que la chose concerne sont souvent présents, sous la galerie, pour donner leur avis ; mais, malgré tout, les amendements défigurent le beau projet du rédacteur, et il faut encore faire un effort pour corriger le texte, soit à l'étape de rapport, soit à la Chambre des Lords.

*Défauts de forme.* — Sir Courtenay Ilbert attribue les défauts dans la forme des statuts anglais votés de nos jours principalement aux brèches qu'un bill doit à peu près nécessairement subir dans son passage par la Chambre des Communes, et au fait qu'un acte du Parlement est essentiellement une œuvre de transaction (1). Il semble cependant qu'il y ait d'autres difficultés provenant des conditions dans lesquels le travail législatif s'accomplit.

L'intervention de l'avocat parlementaire a certainement contribué pour beaucoup à l'amélioration des lois en y apportant plus de concision, d'uniformité et d'ordre ; mais il s'en faut que leur forme soit parfaite. Il importe d'avoir deux choses en vue dans la rédaction d'une loi : premièrement, qu'elle soit intelligible pour les personnes qui seront obligées de l'observer ; secondement, que les cours qui devront l'interpréter et les avocats qui seront appelés à donner des consultations à propos de son texte soient à même d'en découvrir avec certitude la signification précise. Or, pour un profane et même pour un jurisconsulte étranger, une loi anglaise est souvent difficile à comprendre et quelquefois ambigue. Pour en pénétrer l'esprit, il faut souvent être au courant de toute la législation antérieure sur une matière. Il est assurément vrai que : « Aucun statut n'est complètement intelligible si on le considère comme une loi isolée. Chaque statut est un chapitre ou un fragment de chapitre d'un corps de droit (2). » Pourtant, il ne semble

(1) *Leg. Methods and Forms*, p. 229-231.

(2) *Leg. Methods and Forms*, p. 254.

pas nécessaire que les lois anglaises soient aussi parfaitement obscures qu'elles le sont souvent. Et il ne paraît pas non plus, à en juger par l'abondance des procès que leur interprétation soulève, que ce défaut soit toujours contrebalancé par une remarquable certitude juridique. L'exemple le plus célèbre est celui de l'*Act* d'Education de 1902. L'article qui prévoit que les frais de l'instruction religieuse dans les écoles confessionnelles seront acquittés au moyen des taxes locales provoqua une résistance opiniâtre et, pendant une couple d'années, les juges de paix durent l'exécuter par la force contre des contribuables récalcitrants. Au bout de ce temps, l'affaire fut portée devant les juridictions supérieures par le refus du conseil de comté du district ouest de Yorkshire, de verser la somme en question ; et la majorité de la Cour d'appel fut d'avis que la loi n'obligeait pas le conseil à payer (1). La Chambre des Lords réforma l'arrêt (2). Mais que le Parlement ait voté une loi en des termes tels que la Cour d'appel puisse soutenir qu'elle n'a pas l'effet que tout le monde considérait comme l'un de ses principaux objets, c'est assurément un étonnant exemple de mauvaise rédaction. Et ce ne fut pas le résultat d'amendements votés à la Chambre des Communes, car l'article en question y passa sans modifications ; et bien que le vice dans l'espèce ne doive point, d'après ce que l'on dit, être imputé à l'avocat parlementaire, il montre néanmoins les défauts du système.

*La source des défauts.* — Nous avons déjà observé que la capacité restreinte du Parlement pour le travail législatif influe sur la forme et sur le contenu de ses lois ; ce n'est qu'un des nombreux éléments d'un problème complexe. Le manque du temps nécessaire à l'élaboration d'une législation compréhensive, le tempérament politique de la nation et les exigences de la responsabi-

(1) *Rex vs. West Riding of Yorkshire* (1906), 2 *K. B.*, p. 676.

(2) *Att. Gen. vs. West Riding of Yorkshire*, (1907) *App. Cas.*, p. 29.

lité ministérielle ont exercé chacun une influence marquée sur la forme et la substance des lois ; tous ces facteurs agissent et réagissent d'ailleurs les uns sur les autres.

*La difficulté de l'œuvre législative.* — La difficulté de faire voter des mesures longues et compliquées pousse le ministre à vouloir que son projet soit aussi court que possible (1) et à en retrancher tous les articles qui ne sont pas absolument nécessaires pour l'objet qu'il a en vue. C'est pour cela que le rédacteur s'attache à toucher le moins qu'il peut aux lois existantes, soit en les revisant, soit en incorporant leurs articles dans son texte. S'il doit y reprendre des lois antérieures, il le fait en les mentionnant plutôt qu'en les répétant (2). L'usage de légiférer par renvoi, qui ne cause pas peu d'ennuis dans l'application des lois, a été porté très loin. De fait, il existe une longue série de « lois d'articles » (*clauses acts*) sur divers sujets, qui ne sont pas pourvues d'une force législative propre et indépendante, mais qui ont été inscrites dans la collection des statuts comme des dispositions types, destinées à faire partie de lois subséquentes par voie de référence expresse ou implicite (3). Le désir d'abréger les bills a beaucoup contribué également à l'usage d'écarter les détails du corps des lois, pour les grouper dans des cédules qui s'y rattachent en annexes (4). C'est un avantage pour le ministre chargé de défendre un projet, parce que, sans soustraire le contenu des cédules au contrôle de la Chambre, cette pratique le met moins en évidence et concentre l'attention des députés sur les questions politiques principales.

(1) Ilbert, *Leg. Methods and Forms*, pp. 217, 241.

(2) *Ibid.*, pp. 217-218. Cf. pp. 254-266.

(3) Cela est vrai particulièrement dans le cas des bills locaux et privés, auxquels les prescriptions des *clauses acts* doivent fréquemment s'ajouter, soit en vertu des termes de ces lois, soit d'après les *standing orders* qui régissent la procédure des bills privés. *Ibib.*, p. 261.

(4) Cf. *Ibid.*, pp. 266-268.

*Le tempérament politique.* — On trouve la source d'un résultat semblable, mais qui affecte plus directement la substance que la forme des lois, dans la tendance conservatrice de l'œuvre législative. On dit communément qu'en matière d'industrie les Anglais n'apprécient pas les avantages de la mise au rancart et qu'ils sont portés à se servir de machine démodées, tandis qu'il vaudrait mieux les reléguer à la mitraille. S'ils n'aiment pas abandonner une machine, ils aiment encore beaucoup moins abroger un acte du Parlement. Tout Anglais vit dans l'heureuse croyance qu'il vaut mieux rajuster les institutions d'un pays lentement que de les démolir pour faire du neuf; et comme il n'y a pas de démarcation entre les institutions qui sont fondamentales et celles qui ne le sont pas, un peu de la vénération qui entoure la constitution britannique s'étend à chacune des lois et même aussi à la coutume. C'est ce qui rend le législateur circonspect et son travail expérimental. De plus, les Anglais respectent profondément les droits acquis et non moins les habitudes consacrées et parfois aussi les abus consacrés. Sir Courtenay Ilbert nous a dit toute la sollicitude qu'éveille l'effet probable qu'un projet aurait sur la situation singulière de la paroisse d'Ockley-cum-Withypool ou sur les émoluments du bedeau de Little Peddlington (1). Il semble qu'on accorde parfois trop d'attention au conflit de pareils intérêts avec ceux du public; et ceci nous amène à considérer le troisième facteur du problème : celui de la responsabilité ministérielle, qui exerce une influence marquée sur la forme à la fois sur le contenu de la législation.

*La responsabilité ministérielle.* — Si le régime parlementaire, tel qu'il s'est développé en Angleterre, remet la direction effective du travail législatif et de l'administration au ministère qui occupe le pouvoir, et si par là il concentre aux mains de quelques hommes une puissance

(1) Ilbert, *Leg. Methods and Forms*, p. 230.

politique énorme, cette combinaison s'opère au sein d'un peuple extrêmement individualiste. Les ministres exercent leur grande autorité sous deux conditions. L'une est qu'ils demeurent absolument maîtres de leur majorité, et l'autre, que leur domination soit tempérée par la liberté de la critique. Ils doivent expliquer tout ce qu'ils font, le défendre contre les attaques de toute la Chambre et le justifier à la satisfaction d'à peu près tous leurs partisans. Le résultat est qu'ils s'efforcent de ne rien apporter dans leurs projets qui pourrait inutilement offrir une cible aux critiques ou mécontenter certains de leurs amis.

La modération, sous une forme quelconque, est le prix du pouvoir ; et la grande force dans telle direction cache parfois la faiblesse dans telle autre. Un ministère anglais appuyé sur une majorité solide paraît tout-puissant. Il déclare son programme, impose ses projets en dépit des protestations de l'opposition et même des remontrances de ses amis qui le supplient de ne pas exercer de pression à leur égard. Mais ce pouvoir est en grande partie la résultante d'autres forces qui se manifestent moins ouvertement. Si les simples membres du parti au pouvoir doivent suivre les ordres des *whips* dans les votes critiques, sous peine de trahison et dans la crainte de faire passer le gouvernement à l'adversaire, les ministres, par contre, sont parfois obligés, grâce à l'insistance d'un groupe de leurs amis, d'adopter telle mesure ou d'amputer ou d'abandonner telle autre. Ils ne peuvent pas négliger les objections sérieuses d'une fraction importante de leurs propres partisans, et cela est devenu de plus en plus vrai avec l'évolution du régime parlementaire. Il y a un demi-siècle, ils pouvaient regagner de l'autre côté de la Chambre autant de votes qu'ils en perdaient de leur côté ; mais cela n'est plus guère possible aujourd'hui. Il faut maintenant que sur chaque question ils entraînent pour ainsi dire leur parti tout entier (1). Leur omnipotence n'est donc qu'une toute-

(1) Les statistiques que nous rapportons au chapitre sur « La

puissance très limitée et très prudente; on a pu le voir, particulièrement sous le dernier ministère conservateur, par la faible production annuelle des lois.

*Revision et codification des lois.* — Si la méthode législative d'un pays doit consister, non pas à voter de grandes lois d'ensemble traitant un sujet d'une manière complète, mais à opérer des réformes progressives en resoudant et rapiéçant les lois existantes, il semblerait qu'il y ait une utilité évident à faire de temps à autre de nouvelles éditions de ces lois, pour les grouper sous une forme plus compacte et plus intelligible. Il serait très avantageux de faire assez fréquemment une revision ou codification des lois sur une matière donnée, sans apporter de changements au fond, mais uniquement pour en simplifier la forme. Seulement, cette procédure de consolidation n'a pas été communément employée en Angleterre. Plusieurs commissions, au cours du XIX[e] siècle, ont consacré à cet objet une grande somme de travail ; mais les seuls résultats positifs ont été la production de statuts revisés, — simples groupements de toutes les lois existantes, en omettant les parties qui n'étaient plus en vigueur, — et le vote d'un petit nombre de lois codifiant les lois sur certaines matières (1). On n'arrive pas aisément à faire passer des lois de cette espèce, parce que, suivant la remarque de Sir Courtenay Ilbert : « Il est difficile de détourner la moyenne des députés de l'idée que le dépôt d'un projet de codification constitue une bonne occasion pour proposer des amendements, de leur faire comprendre qu'une codification n'est ni une approbation ni une perpétuation des lois existantes, et de les convaincre qu'une tentative de

force des liens de parti » montrent jusqu'à quel point ils y réussissent, et dans une mesure croissante. La difficulté provient aujourd'hui, non pas des opinions ou des intérêts individuels des députés, mais des groupes de députés agissant dans un intérêt public, ou du moins dans un intérêt qui touche un grand nombre de leurs électeurs.

(1) ILBERT, *Leg. Methods and Forms*, ch. IV et VII.

greffer des amendements de fond sur la codification doit inévitablement faire échouer l'une et l'autre de ces entreprises (1). » On n'a pas employé ce procédé, ni pour autant de matières, ni à des intervalles aussi courts qu'on pourrait le souhaiter.

*Lois temporaires.* — Un autre résultat curieux de la difficulté de voter des lois se manifeste dans la longue liste des lois temporaires qui sont prorogées de terme en terme, quelquefois durant une série d'années. Certaines de ces lois sont de nature transitoire, destinées à résoudre un cas d'urgence ou à règler un état de choses éphémères. Ces lois expirent avec les circonstances qui les ont provoquées. Mais les lois temporaires anglaises portent souvent sur des objets permanents. Il est assez naturel de ne voter une loi d'expérience que pour une période limitée, au début ; mais quand cette période a pris fin et que l'expérience a réussi, pourquoi ne donnerait-on pas à la loi une forme permanente? En Angleterre, pourtant, on vote chaque année une « loi de prorogation des lois expirantes », qui donne un nouveau bail de douze mois de vie à la liste des lois reprises dans une cédule et dont bon nombre sont déjà anciennes. Il y en a parmi elles une ou deux qui ont déjà atteint l'âge de soixante-dix ans ; et l'on trouve encore dans la liste la loi électorale de 1872 ainsi que la plupart des lois de la dernière moitié du XIXe siècle sur la procédure des élections. La raison de l'existence de ces lois temporaires à perpétuité se trouve assurément dans le fait que, sous cette forme, il est possible de les proroger sans opposition, tandis qu'une tentative de les faire voter comme des lois permanentes soulèverait de grands débats sur une foule d'amendements et consumerait une énorme quantité d'une chose dont le ministère n'a jamais assez, c'est-à-dire du temps.

*Délégation du pouvoir législatif.* — Si la capacité limitée du Parlement pour le vote des lois n'apparaît pas

(1) *Ibid.*, p. 113.

comme un mal criant, c'est que l'urgence des grandes mesures de réforme a diminué. La transition depuis les conditions politiques et industrielles du XVIIIe siècle est accomplie, et les réformes qu'elle nécessitait dans les lois et les institutions ont été pour la plupart réalisées. Il est douteux, cependant, qu'avec la grande extension de la sphère gouvernementale, on pût tolérer que le Parlement continuât à marcher de son train, si la pratique de la délégation du pouvoir législatif ne prenait un développement constant. On parle souvent de la nécessité de la dévolution des pouvoirs du Parlement à des assemblées représentatives subordonnées, mais la tendance principale n'est pas dans cette direction. L'autorité de cette espèce qui a été confiée aux conseils de comté par des lois récentes est petite, trop petite même pour qu'on doive la considérer ici. La véritable délégation s'est opérée en faveur des départements administratifs du gouvernement central, et cela constitue un abandon frappant des traditions anglo-saxonnes, avec un rapprochement caractérisé de l'usage des pays du continent (1).

*Les ordonnances législatives.* — Autrefois les lois anglaises contenaient beaucoup de détail, parce qu'on s'efforçait d'y prévoir toutes les questions qui auraient pu surgir. L'interprétation ou l'applicabilité de la loi d'un cas spécial ne pouvait être déterminée que par les tribunaux ; une autre loi pouvait seule en corriger les défauts, en combler les lacunes. La loi renfermait en soi l'expression complète de la volonté législative. Mais, récemment, le Parlement a pris l'habitude de plus en plus générale de ne placer dans la loi que des dispositions générales, et de donner à l'un des départements ministériels le pouvoir de faire des règlements pour compléter les détails et pour l'application de la loi aux cas particuliers. Ces règlements — connus sous le nom d'ordonnances législatives (*statutory orders*) — portent sur des objets très

(1) Cf. ILBERT. *Leg. Methods and Forms*, ch. III et pp. 220-221, 224.

divers et concernent non seulement les attributions des fonctionnaires et l'administration des affaires publiques, tant nationales que locales, mais encore la conduite des individus dans le gouvernement de leurs propres intérêts. Ils prescrivent, par exemple, combien de personnes sont admises à vivre sur les bateaux de canal, le nombre de pieds cubes d'air exigé dans les fabriques, les précautions de propreté qu'il faut prendre dans les laiteries, quel pour cent d'eau peut contenir le beurre pur ; et c'est en vertu d'un pouvoir de ce genre qu'une ordonnance de 1900 prescrivit de museler les chiens dans tout le pays.

*Contrôle du Parlement sur les ordonnances provisoires.* — Le Parlement essaie généralement de retenir un contrôle ou tout au moins une surveillance sur les ordonnances rendues par les départements ministériels en vertu du pouvoir qui leur a été délégué de cette façon. Parfois l'ordonnance est rendue en vertu d'un pouvoir qui n'est que provisoire et elle n'entre en vigueur qu'après avoir été confirmée par une loi : il en est ainsi d'ordinaire, mais pas toujours (1), des autorisations accordées à des compagnies privées ou à des autorités locales pour faire des travaux d'utilité publique tels qu'une distribution d'eau ou de gaz, des tramways et d'autres semblables (2). Des ordonnances provisoires de cette sorte n'impliquent aucune délégation proprement dite du pouvoir législatif, parce qu'elles tirent leur force, non pas de l'acte du département, mais des lois qui les confirment ; aussi figurent-elles au nombre des *Acts* du Parlement, et non pas dans la liste des ordonnances législatives de

(1) Par exemple, la confirmation par le Parlement n'est pas reprise pour l'autorisation de construire un chemin de fer à voie étroite, qui diffère d'un tramway en droit, mais qu'on n'en peut pas distinguer en fait : 59-60 *Vic.*, c. 48, § 9.

(2) Une modification des limites d'un comté ou d'un bourg doit être confirmée de cette manière par le Parlement ; mais l'ordonnance changeant les limites d'un district ou paroisse urbain ou rural doit seulement être déposée sur le bureau de chaque Chambre : 51-52 *Vic.*, c. 41 (3e partie).

l'année. En fait, cependant, elles sont presque toujours confirmées sans amendements.

*Contrôle sur les ordonnances législatives.* — Le contrôle parlementaire sur les ordonnances législatives proprement dites, qui comportent une véritable délégation du pouvoir législatif, s'exerce en exigeant la communication de ces ordonnances aux deux Chambres ; et afin de permettre les critiques préventives, le règlement ou un projet du texte doit parfois être déposé sur le bureau pendant un certain temps avant d'entrer en vigueur (1). En outre, le contrôle du Parlement est souvent réservé en termes exprès portant que si, dans les quarante jours, l'une des Chambres présente à la Couronne une adresse dirigée contre un projet ou une ordonnance, la dite ordonnance ne sera point rendue, et que pour le cas où elle serait déjà entrée en vigueur, elle sera dès ce moment annulée (2). L'adresse proposée en vertu d'une disposition semblable échappe à la règle de l'interruption de la besogne à la Chambre des Communes : tout député peut donc la proposer vers la fin de la séance, chaque soir, sans passer par le tirage au sort et sans devoir demander que le gouvernement consente à céder une partie de son temps réservé (3). En fait, des motions de ce genre sont peu communes et elles réussissent rarement, si tant est qu'on les ait jamais adoptées. Malgré cela, la fréquence de la revision des ordonnances législatives par les départements semblerait démontrer que les fonctionnaires qui les préparent sont très sensibles à l'opinion du public.

(1) Les projets des ordonnances dont le dépôt au Parlement n'est pas exigé pour leur mise en vigueur doivent, en vertu de la loi (56-57 *Vic.*, c. 46, § 1), être exposés aux critiques de tous les corps publics que la chose concerne pendant quarante jours avant d'être rédigés en forme définitive et mis en vigueur. Mais cela ne s'applique pas aux règlements portés par le ministère du Gouvernement local, par le ministère du Commerce et par quelques autres (§ 1 [4]).

(2) Cf. Ilbert, *Leg. Methods and Forms*, p. 41, cf. pp. 310-314.

(3) Ilbert, *Manual*, § 36.

Depuis 1893, les ordonnances législatives de chaque année sont publiées régulièrement comme les *Acts* du Parlement (1) ; et l'on peut se faire une idée de leur nombre en considérant qu'elles remplissent toujours un et fréquemment deux forts volumes, chacun beaucoup plus gros que n'est à présent le volume bien réduit des lois générales (2). En dépit du contrôle potentiel que les Chambres conservent à l'égard des ordonnances législatives, l'habitude croissante de déléguer le droit de faire ces règlements constitue un transfert substantiel des pouvoirs du Parlement à l'élément exécutif du gouvernement, et la cause s'en trouve dans la difficulté toujours plus grande de l'œuvre législative.

Les rapports qui existent entre le cabinet et la Chambre des Communes ont donc produit une série d'effets distincts et, à première vue, contradictoires. En plaçant l'initiative de presque toutes les lois importantes aux mains des ministres, le système a réduit le nombre et l'étendue des lois dont ils peuvent assurer le vote ; par contre, il les a revêtus d'un pouvoir de législation subordonnée ou secondaire, tout à fait étranger aux traditions anglaises. Cela est vrai dans les questions d'intérêt général, mais pour ce qui regarde les lois d'intérêt local et privé, le régime des rapports du cabinet avec le Parlement et les effets de ce régime sont complètement différents.

(1) 56-57 *Vic.*, c. 60, § 3.

(2) Toutefois ce dernier ne contient pas le texte, mais seulement la liste des titres des lois d'intérêt local et privé, encore que beaucoup de celles-ci soient juridiquement des lois d'intérêt général. D'autre part, la publication annuelle des ordonnances législatives ne renferme pas toutes les ordonnances qui n'ont qu'un caractère temporaire.

# CHAPITRE XX

## LES BILLS PRIVÉS

Si la direction du travail législatif d'intérêt général demeure presque tout entière aux mains des ministres, les lois spéciales qui concernent des intérêts privés ou locaux ne sont pas moins complètement soustraites à leur compétence.

*La nature des bills privés.* — Les *Acts* privés du Parlement sont d'une antiquité immémoriale, mais ils ne semblent être devenus nombreux qu'à propos de la construction des routes à péage et de l'enclos des vaines pâtures, dans la seconde moitié du XVIII[e] siècle (1). Ils constituaient aussi le moyen employé pour autoriser la construction des canaux et, plus tard, des chemins de fer ; c'est même le grand nombre des concessions de chemin de fer demandées en 1844 et 1845 qui a déterminé la Chambre des Communes à adopter la procédure moderne des bills privés.

Indépendamment des projets de chemin de fer, on a employé les bills privés, à une époque récente, principalement pour la réglementation des objets de la police locale et de l'hygiène, ou pour l'octroi de concessions de

(1) Pour l'histoire de la question, v. CLIFFORD, *History of Private Bill Legislation*.

service public comme l'eau, le gaz, l'électricité ou les tramways, à des compagnies privées ou à des municipalités ; car la procédure des bills privés s'applique non seulement aux bills qui intéressent des personnes ou des compagnies privées, mais encore à ceux qui régissent les droits et les devoirs des organes du gouvernement local dans un endroit déterminé (1). La démarcation entre les bills publics et les bills privés n'est cependant pas tout à fait logique. Ainsi, des lois touchant des objets d'intérêt général qui concernaient l'agglomération métropolitaine ont été votées comme bills publics ; et il en a été de même, dans une moindre mesure, pour d'autres localités ; mais des lois réglant des objets moins importants pour ces mêmes territoires ont été traitées comme bills privés. En réalité, la même question a fait l'objet, à des époques différentes, d'un bill public et d'un bill privé, la procédure à suivre étant déterminée par le critère incertain du degré d'intérêt public que la question soulevait (2). A ces exceptions près, l'on peut dire que tout

(1) La différence entre les bills publics et les bills privés n'est pas la même qu'entre les lois publiques et les lois privées. La distinction entre les bills dépend du caractère de la procédure au Parlement. Les lois, au contraire, sont classées en trois catégories : 1° les lois publiques d'intérêt général (*public general acts*) ; 2° les lois d'intérêt local, qui ont le même effet juridique que les lois d'intérêt général, mais qui ne s'appliquent qu'à une localité déterminée et peuvent se rapporter soit à un organe de gouvernement local, soit à une compagnie ; 3° les lois privées — peu nombreuses aujourd'hui — dont le caractère est personnel et que les tribunaux n'appliquent pas, à moins qu'on ne les invoque spécialement en conclusions. A part quelques exceptions qui ressortiront suffisamment au texte, les lois de la 2e et de la 3e catégorie passent par la procédure des bills privés, tandis que celles de la 1re catégorie n'y passent point.

(2) *Bills hybrides*. — Cf. May, pp. 634-643. Ilbert, *Leg. Methods and Forms*, pp. 29-32. De plus, des projets concernant premièrement des localités particulières peuvent, à raison de leurs importantes conséquences, être traitées comme bills publics, et de même il se peut que des projets d'intérêt général touchent en un point spécial à des intérêts privés. Ces deux espèces de bills

bill présenté dans l'intérêt d'une personne, d'une compagnie ou d'une localité est, sous le rapport de la procédure, un bill privé.

*Procédure des bills privés.* — Les *standing orders* qui régissent la procédure des bills privés sont bien plus compliqués et plus étendus que ceux des bills publics. Le texte imprimé en couvre cinq fois autant de pages ; et en dépit du rôle important qu'y jouent la coutume et les précédents, ce règlement imprimé se rapproche étroitement d'un code de procédure des bills privés (1).

*Requête et avis.* — Le dépôt d'un bill privé doit être précédé d'une requête à cet effet et, afin que tous les intéressés aient le temps de préparer leurs objections, un avis de cette requête doit paraître, en octobre ou novembre, dans la *Gazette* officielle, dans les journaux locaux que les circonstances indiquent et, pour certains cas, en affiche sur la voie publique. Un avis personnel doit aussi être remis en décembre aux propriétaires des terrains que le projet vise directement, et si la requête

passent quelquefois, sous le nom de bills hybrides, par une procédure mixte. On les dépose comme bills publics, puis on les renvoie à un comité de bills privés, qui est cependant plus nombreux qu'à l'ordinaire et dont les membres sont nommés en partie par la Chambre et en partie par le comité du choix. C'est la procédure exigée pour autoriser le Conseil de comté de Londres à contracter des emprunts (*S. O. P. B.* 194).

(1) La distinction entre les deux espèces de *standing orders* se marque, dans les documents parlementaires, en imprimant en caractères gras les numéros de ceux qui se rapportent aux affaires publiques. Mais nous indiquerons, dans les notes du présent ouvrage, ceux qui se rapportent aux bills privés par les initiales *S. O. P. B.* Nous renvoyons aux *standing orders* tels qu'ils furent revisés en 1903, à cause des nombreux changements qui y furent apportés cette année-là, sur les recommandations du comité spécial de 1902. Nous ne parlons ici que de la procédure de la Chambre des Communes, car la procédure de la Chambre des Lords y ressemble tellement sur presque tous les points essentiels, qu'il suffit d'indiquer les différences les plus importantes au texte ou dans les notes. Un mémorandum détaillé de ces différences se trouve dans le rapport du comité des affaires privées (*Com. Papers*, 1902, VII, 321, app. 15).

a pour objet la construction d'un tramway, il faut obtenir le consentement de l'autorité locale (1). Les plans du travail proposé doivent être soumis à l'inspection, tant à Wesminster qu'auprès d'un fonctionnaire local (2). La requête et le bill lui-même doivent être enregistrés au plus tard le 17 décembre. au bureau des bills privés de la Chambre, et une copie doit en être remise à la Trésorerie, au ministère du Gouvernement local, à celui des Postes, et à tout autre département dont les fonctions concernent l'objet en question (3). Le requérant doit faire connaître aussi le devis estimatif de l'entreprise et il est tenu de déposer une somme égale à 4 ou 5 0/0 de ce chiffre, comme garantie au profit des personnes qui pourraient subir un préjudice par le non-achèvement des travaux après un commencement d'exécution (4).

*Examen des requêtes.* — Il s'agit ensuite de rechercher si ces règles préliminaires ont été observées. Cela se fait par des fonctionnaires salariés de la Chambre, appelés examinateurs des requêtes des bills privés (5), et depuis 1855, les deux Chambres ont nommé à ces fonctions les mêmes personnes, en sorte que cette procédure ne s'impose plus qu'une fois (6). Le requérant doit prouver à l'examinateur qu'il a rempli les prescriptions des *standing orders*; et toute personne intéressée a le droit d'être entendue sur ce point, pourvu qu'elle ait déposé un mémoire annonçant son intention de comparaître. L'examinateur certifie que les *standing orders* ont été observés, ou il dénonce sous quel rapport on a omis de s'y conformer (7).

(1) Les règles sur l'avis font l'objet des *S. O. P. B.* 3-22. Voir aussi May, pp. 680-681.

(2) *S. O. P. B.* 23-31.

(3) *Ibid.*, 32-34.

(4) *Ibid.*, 35-37, 55-59. En vertu de la règle appelée *Wharncliffe Order*, une assemblée spéciale des membres de toute compagnie doit être tenue afin d'autoriser ou de ratifier une requête de bill privé. *Ibid.*, 62-68.

(5) *S. O. P. B.* 69-78.

(6) May, p. 685; cf. Cliffard, pp. 788-795.

(7) *S. O. P. B.* 69-78, 230-232. May, pp. 683-691.

*Aspects législatif et judiciaire de la procédure.* — La procédure des bills privés offre un côté législatif à la fois et un côté judiciaire. Le but final étant le vote d'une loi, un bill privé passe par toutes les étapes d'une loi ordinaire et les progrès de sa marche sont enregistrés dans les procès-verbaux de la Chambre. Mais la procédure est envisagée aussi comme une contestation entre les promoteurs et les adversaires du projet et, de ce chef, elle comporte un supplément de formalités de nature judiciaire. C'est pour cela que les procès-verbaux détaillés sont conservés au bureau des bills privés, où tout le monde peut en prendre connaissance. Les formalités préliminaires que nous avons décrites ont principalement pour but de mettre la cause en état pour l'examen judiciaire, et de permettre aux adversaires de préparer leur défense. Elles correspondent au dépôt des conclusions au greffe d'un tribunal, et elles sont dirigées par un agent parlementaire qui remplit le rôle appartenant à un avoué dans un procès ordinaire (1).

*Présentation du bill.* — Ces préliminaires accomplis, le bill est prêt pour le dépôt, et la première chose à décider, c'est par quelle Chambre il va commencer sa carrière. Cette décision est prise en conférence des présidents des comités des deux Chambres ou plutôt, en fait, par leurs jurisconsultes, qui sont le conseil de M. le *Speaker* et le conseil du lord président des comités (2). Toutes ces

(1) C'est la 4e partie des *S. O. P. B.* (193-226) qui règle la procédure législative à la Chambre ; l'administration du bureau des bills privés fait l'objet de la 5e partie (237-249) ; la 3e partie (69-162) règle la procédure judiciaire devant les comités des bills privés, la surveillance qu'y exercent les fonctionnaires de la Chambre, et prescrit quelles sont les dispositions qui doivent ou ne doivent pas être insérées dans les bills.

(2) Rapport du comité spécial des affaires privées, *Com. Papers*, 1888, XVI, 1, quest. 340 ; Rapport du même comité, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 193, 1955-1957. Autrefois beaucoup plus de bills privés débutaient aux Communes qu'aux Lords, mais aujourd'hui il s'en faut de peu que les nombres ne soient égaux. *Ibid.*, quest. 337 et App. 8.

formalités ont lieu avant la date habituelle de la réunion du Parlement, en sorte que lorsque celui-ci se rassemble, les bills peuvent être déposés immédiatement (1).

Si l'examinateur rapporte que les prescriptions des *standing orders* ont été remplies, le bill est présenté de suite par le dépôt du projet sur le bureau de la Chambre. Dans le cas contraire, le rapport de l'examinateur est renvoyé au comité des *standing orders*, composé de onze membres choisis par la Chambre elle-même à l'ouverture de la session (2). Le comité décide si l'omission est telle que, vu les circonstances, on puisse l'excuser ou non ; son rapport est presque toujours adopté par la Chambre. Si l'omission est excusée, le bill est présenté par le dépôt qu'on en fait sur le bureau ; tout bill est censé adopté en première lecture par le fait même de ce dépôt (3).

*La deuxième lecture.* — Au cours de l'étape suivante, celle de la deuxième lecture, un débat peut s'élever sur le principe général du projet, et il arrive qu'un bill soit rejeté à ce moment, soit pour des raisons d'ordre public, soit parce que des adversaires dont il menace les intérêts ont réussi à décider une majorité des députés à voter contre. C'est ici également que peuvent s'adopter les instructions pour le comité, indiquant les dispositions qu'il convient d'insérer dans le projet.

*Les comités des bills privés.* — L'étape de comité du bill, qui comporte un examen approfondi de ses dispositions, est confiée à un comité de bills privés. C'est ici

(1) Jusqu'en 1903, la répartition des bills entre les deux Chambres ne se faisait qu'après la réunion du Parlement. *Ibid.*, quest. 166-168, 197. Mais le comité de 1902 recommanda le changement qui fut apporté. (*Ibid.*, Rapport, section 18, *S. O. P. B.* 79).

(2) *S. O. P. B.* 91-97. Il y a un comité revêtu des mêmes attributions à la Chambre des Lords ; il comprend quarante pairs, plus le président des comités, et celui-ci avec deux quelconques des autres membres forment le quorum. May, p. 796.

(3) *S. O. P. B.* 197. C'est encore une des réformes adoptées sur la recommandation du comité spécial de 1902. Auparavant l'on votait, mais pour la forme seulement, sur la première lecture.

que se place la phase judiciaire, c'est-à-dire le jugement du conflit des intérêts contradictoires qui constitue le trait caractéristique de cette procédure anglaise. Jusque vers le milieu du XIX[e] siècle, les comités des bills privés étaient constitués de la même manière que les comités spéciaux pour d'autres objets. Ils se composaient principalement des partisans et des adversaires de chaque mesure. Mais en 1837, les Lords commencèrent à former leur comité des bills privés au moyen d'un petit nombre de membres complètement impartiaux, et cet usage fut adopté par les Communes, en 1844 pour les projets de chemins de fer et en 1855 pour tous les autres bills privés (1). Le système des comités est maintenant à peu près le même dans les deux Chambres (2). Voici comment il fonctionne aux Communes : Tous les bills privés qui rencontrent de l'opposition, sauf ceux qui concernent les chemins de fer, les canaux, des questions de divorce, de police ou d'hygiène, sont renvoyés, d'après le règlement, au comité du choix, qui les répartit en groupes et qui renvoie chaque groupe à un comité distinct, composé du président et de trois membres spécialement choisis parmi les députés qui n'ont avec les projets aucun rapport quelconque d'intérêt personnel ou local (3).

*Les bills privés de chemin de fer et de canal.* — Dans le but d'obtenir une plus grande uniformité dans les lois

(1) CLIFFORD, I, pp. 70-71. 256; II, pp. 821-843. Rapport du comité sur la législation des bills privés, *Com. Papers*. 1888, XVI, 1, p. 19.

(2) Aux Lords, les comités des bills privés qui sont combattus se composent de cinq membres, et le président n'a pas voix prépondérante. Aux Communes, le président a le droit de vote ordinaire et la voix prépondérante. *S. O. P. B.* 124. Aux Lords il n'existe pas de comité des bills privés de chemin de fer ou de canal.

(3) *S. O. P. B.* 98, 103, 105, 106, 108, 110-113, 116, 117, 208. Jusque dans ces dernières années, il existait un expert salarié, qui pouvait siéger au comité à titre consultatif, mais sans vote. MAY, p. 728. Il y eut d'abord deux experts salariés, et plus tard un seul.

privées concernant les chemins de fer, on institua, en 1854, un comité général des bills privés de chemin de fer et de canal (1). Il est composé chaque année par le comité du choix et tous les projets de cette espèce lui sont renvoyés. Mais il n'accomplit pas lui-même le travail de ces bills. Il se borne à les répartir en groupes, puis il fait fonctions de tableau de présidence ; c'est-à-dire qu'il renvoie les bills à des comités distincts et choisit dans son sein le président de chacun, tandis que les trois autres membres sont désignés par le comité du choix (2).

*Les bills de police et d'hygiène.* — Dans un même but d'uniformité, tous les bills déposés par des autorités locales pour des mesures de police et d'hygiène furent, à partir de 1881, renvoyés à un seul comité. Mais les bills de cette espèce n'étaient pas trop nombreux pour que le comité pût les étudier lui-même ; on dût cependant, pour alléger sa besogne, le porter au nombre de onze membres en 1892 et lui permettre de se subdiviser en deux pour l'expédition plus rapide des affaires. Chose curieuse, l'existence de ce comité fut suspendue pendant plusieurs années, puis, après des plaintes très vives à propos des pouvoirs exceptionnels que des lois privées avaient accordés, on le remit en vigueur par un règlement de session en 1903 et on lui confia tous les bills de police et d'hygiène conférant des pouvoirs « qui entrent en conflit avec les lois générales, qui y font exception ou qui les dépassent » (3).

Le règlement prévoit encore un comité des bills de divorce ; mais depuis qu'en Angleterre et en Ecosse le droit de prononcer le divorce a été transféré complètement aux tribunaux, les bills de cette sorte sont devenus rares. Les divers comités des bills privés sont donc constitués d'une manière un peu différente, mais la procé-

(1) CLIFFORD, I, p. 117.
(2) *S. O. P. B.* 98-106, 115, 208.
(3) MAY, p. 767. ILBERT, *Manual*, § 92, et p. 294. Ce comité est nommé par le comité du choix.

dure qu'ils appliquent aux projets qu'on leur renvoie est uniforme.

*Locus standi.* — Nous avons dit que les bills renvoyés à ces comités sont ceux qui rencontront de l'opposition, ce qui signifie qu'un adversaire les combat, et non pas un adversaire à la Chambre, mais un adversaire du dehors, se fondant sur des raisons d'intérêt, car le principal objet de ces comités est d'entendre judiciairement les parties opposées. Lorsqu'il n'y a pas d'opposition, tout se borne à rechercher si la concession demandée est conforme à l'intérêt général ; on dit alors que le bill n'est pas contesté, et on le fait passer par une procédure entièrement différente, que nous décrirons plus loin. Manifestement, la question de savoir qui peut faire opposition à un bill et pour quelles raisons, est donc d'une importance capitale. Une personne qui possède ce droit a ce que l'on appelle un *locus standi* ; et ce qu'il faut décider en premier lieu, c'est si un adversaire a ou n'a pas cette qualité.

Quiconque veut s'opposer, à un bill doit, au plus tard le 12 février, déposer au bureau des bills privés une requête indiquant les raisons de son opposition (1) ; si les promoteurs du bill contestent son droit de comparaître (2), la question du *locus standi* est tranchée par un tribunal d'arbitres composé du président du comité des voies et moyens, du vice-président du même et d'au moins sept députés désignés par le *Speaker*. Le conseil de M. le *Speaker* aide le tribunal, mais il n'y siège qu'en qualité d'assesseur (3). La divergence principale dans la procédure des deux Chambres se place ici, car les questions de *locus standi* sont tranchées à la Chambre des Lords par le comité

(1) *S. O. P. B.* 127-128. Si le bill arrive de la Chambre des Lords, ou s'il est rétardé pour une raison quelconque, la requête doit être déposée dans les dix jours de la première lecture.

(2) May, p. 733.

(3) *S. O. P. B.* 87-89. Jusqu'en 1902, le conseil du *Speaker* et l'expert salarié faisaient partie de ce tribunal et y tenaient le rang de membres importants.

qui étudie le bill; l'on diffère d'opinion sur la valeur relative des deux systèmes (1). Dans les deux Chambres les décisions sont gouvernées en partie par les dispositions expresses du règlement permanent (2), et en partie par des précédents qui sont devenus des règles fixes.

*Les fondements du locus standi.* — Pour avoir un *locus standi*, il faut en règle générale que l'adversaire prouve que le bill peut nuire à sa propriété ou à ses affaires. Il doit prouver qu'il a un intérêt personnel distinct de l'intérêt du reste de la communauté. De plus, il est de principe général que, sauf à raison d'un préjudice spécial qui les affecte directement, les individus comme les administrations ne sont pas recevables à combattre devant le comité des bills privés les projets d'une institution publique dans laquelle ils sont représentés. Ainsi, par exemple, lorsqu'un bourg se propose de construire et d'exploiter un tramway, une compagnie d'omnibus a qualité pour être entendue comme adversaire, tandis que ce droit n'appartient pas à un contribuable qui prétend que l'entreprise sera désastreuse au point de vue financier (3).

Il ne peut naturellement pas être question d'énumérer ici toutes les espèces d'intérêts privés qui peuvent cons-

(1) Rapport du comité sur la législation des bills privés, *Com. Papers* 1888, XVI, 1, p. 4, et cf. les dépositions au comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321.

(2) *S. O. P. B.* 129-135. Ces précédents sont recueillis dans la jurisprudence du tribunal des arbitres éditée par Rickards and Saunders et par Saunders and Austin.

(3) La loi de 1872 sur les finances des bourgs porte qu'une autorité locale ne peut pas engager les dépenses de la procédure en faveur d'un bill privé sans le consentement de l'assemblée des contribuables. Glen, *Law of Public Health*, 12e éd. pp. 483, 967-968. Mais cela ne s'applique pas aux objets pour lesquels on peut obtenir une ordonnance provisoire. *Ibid.*, p. 970. Cf. le rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 2242, 2290-2292, 2329-2331. En vertu de la loi de 1903 sur les finances des bourgs, ce consentement n'est pas requis pour faire opposition à un bill privé.

tituer un *locus standi* (1). Mais on peut dire en général que cette qualité est reconnue à toutes les personnes dont les terres sont visées par l'expropriation, aux propriétaires et occupants de construction situées le long du tracé projeté pour un tramway, aux commerçants frappés par les péages, tarifs ou redevances projetées (2), aux autorités publiques, et quelquefois aux habitants agissant pour le compte d'un comté, d'une ville ou d'un district que le bill concerne ou peut concerner. La concurrence est également un *locus standi* ; bien que le droit de comparaître soit habituellement réservé aux monopoles, aux organisations qui repréentent un commerce dans son ensemble, ou aux individus dont les affaires sont assez importantes pour représenter ce commerce (3) ; de plus, les *standing orders* étendent ce privilège aux chambres d'agriculture, de commerce ou de navigation (4). Les règles du *locus standi* ne sont donc pas absolument logiques, mais elles se basent distinctement sur un intérêt privé, individuel ou collectif, et non pas sur l'intérêt général.

*L'audience en comité*. — L'audition des parties en comité se fait sur le modèle d'un procès judiciaire, même en ce qui concerne le caractère des conseils qui les assistent. Jusqu'à ce point-ci, les parties ont été représentées par des agents parlementaires qui, sans être nécessairement des procureurs ni des avoués, occupent une situation semblable et doivent être inscrits au bureau des bills privés (5). Mais les enquêtes proprement dites à l'audience sont conduites, comme dans les tribunaux, par des avocats. Les honoraires, qui sont considérables, at-

(1) Cf. May, pp. 734-752.

(2) Mais d'ordinaire seulement lorsqu'ils comparaissent à titre collectif. *S. O. P. B.* 133. May, p. 735.

(3) Rapport du comité des entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 576, 582, 2377.

(4) Si le tribunal des arbitres le juge bon. *S. O. P. B.* 133 a. Cette faculté n'est pas restreinte aux cas de concurrence.

(5) May, pp. 691-693.

tirent des hommes de grand talent et, de fait, la pratique devant les comités des bills privés est devenue pour ainsi dire une branche spéciale de la profession d'avocat, et les jurisconsultes qui s'y adonnent forment ce que l'on appelle le barreau parlementaire (1). La procédure est strictement judiciaire dans la forme ; les avocats examinent et contre-examinent les témoins et ils plaident comme à l'ordinaire. En outre, si une partie a vexatoirement obligé l'autre à des dépenses, le comité peut allouer des frais à celle-ci comme un tribunal, et cela se fait quelquefois (2).

Le premier point que le comité examine est le préambule du bill, et c'est l'occasion d'une enquête sur la valeur du projet en général ; de sorte que si le comité estime que les promoteurs n'ont pas réussi à défendre ce premier élément de leur cause, il se prononce de suite contre le bill. Dans le cas contraire, on aborde successivement les articles du projet, et le comité fait son rapport sur le bill, avec ou sans amendements.

*Les comités et l'intérêt général.* — Bien que la fonction spéciale du comité consiste à se prononcer sur le conflit d'intérêt des parties qui comparaissent devant lui, le point de savoir si l'intérêt général sera favorisé par le vote du bill mérite considération également. Il va de soi que c'est un des éléments capitaux dont les promoteurs du bill doivent faire la preuve ; mais le comité ne prend à cet égard aucune initiative d'enquête, et il ne peut pas non plus admettre sur ce point les dispositions de particuliers dépourvus du *locus standi*. Pourtant, certaines garanties existent en faveur de l'intérêt général. Tout d'abord, les *standing order* prescrivent l'insertion de certains articles dans diverses catégories de bills privés. Ces dispositions concernent des questions comme l'élévation

(1) Il est de tradition que les avocats parlementaires ne sont jamais élevés à la magistrature, et comme ils ne pourraient pas entrer au Parlement sans abandonner leur clientèle spéciale, ils sont généralement exclus de la carrière politique.

(2) May, pp. 781-782.

des voies, les passages à niveau, le chiffre des gages hypothécaires, le délai d'achèvement des travaux, les dépôts en garantie d'achèvement, le tarif minimum des péages, l'application des lois générales sur les chemins de fer, la réserve, dans les bills d'enclos, d'espaces libres pour l'agrément, et l'érection à Londres de nouvelles habitations ouvrières pour remplacer celles que l'on démolit. Dans certains cas, le comité doit aussi signaler expressément dans son rapport les dispositions extraordinaires qu'un bill contiendrait, notamment en ce qui regarde les pouvoirs d'emprunt accordés aux autorités locales.

En outre, sur certaines questions le comité est aidé de l'avis des fonctionnaires publics. Nous avons déjà dit que les bills privés doivent être déposés à l'inspection de certains départements ministériels. Dans un petit nombre de cas, les départements sont tenus de faire rapport au Parlement sur le bill (1), et ils ont toujours le droit de le faire. D'après le règlement, ces rapports sont renvoyés aux comités (2), et ceux-ci doivent rappeler dans leurs propres rapports les recommandations des départements et spécifier, le cas échéant, les raisons pour lesquelles ils ne les ont pas suivies (3). A l'occasion, des fonctionnaires délégués par les départements comparaissent devant les comités (4) ; et, ce qui est plus important, les fonctionnaires des Chambres exercent une surveillance générale sur la législation des bills privés et ont le droit de faire des observations (5). Cela est particulièrement vrai pour le conseil de M. le *Speaker* et pour le président des comités et son conseil à la Chambre des Lords ; mais nous devons réserver jusqu'après l'examen des résultats du système la question de l'efficacité de ce contrôle.

(1) Cf. *S. O. P. B.* 154, 155, 157a, 158b, 173, 194c.
(2) *S. O. P. B.* 212.
(3) *Ibid.*, 150, 157, 157a, 173a, 194c, 194d.
(4) Rapport du comité sur les entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 1, quest. 569, 585.
(5) Cf. *S. O. P. B.* 79 86.

*Les bills non-combattus.* — Les bills sans opposition, c'est-à-dire ceux contre lesquels on n'a pas déposé de requête ou dont l'adversaire n'a pas su prouver qu'il avait qualité pour les combattre, ne comportent pas de débat judiciaire entre parties, mais seulement un examen au point de vue de l'intérêt général (1). On les renvoie donc à un tout autre comité. Celui-ci se composait, jusqu'en 1903, du président ou du vice-président du comité des voies et moyens et du conseil de M. le *Speaker* assistés d'ordinaire, mais pas toujours, d'un autre membre de la Chambre (2). Le comité spécial des affaires privées fut d'avis, en 1902, qu'une commission revêtue de pouvoirs aussi considérables devait être renforcée par l'addition d'un plus grand nombre de membres directement responsables devant la Chambre (3), et c'est en exécution partielle de ces recommandations que les *standing orders* portèrent, l'année suivante, que le comité des bills non-combattus comprendrait le président et le vice-président

(1) Le nombre total des bills privés qui sont déposés à la Chambre des Communes varie de 150 à 250 par an, et la moitié environ passe sans aucune opposition dans la Chambre. Il y a aussi une cinquantaine d'ordonnances provisoires qui ne rencontrent pas d'opposition.

(2) Cf. *S. O. P. B.* (1902) 109, 137. Pour les bills déposés à la Chambre des Communes, le troisième membre était le député qui appuyait le bill. Seulement, si ce député avait avec le bill un rapport quelconque d'intérêt local ou personnel, il ne pouvait pas voter, bien qu'il participât d'autre façon à la procédure. *S. O. P. B.* (1902) 139 devenu *S. O. P. B.* 138. Pour les bills qui arrivaient de la Chambre des Lords, le troisième membre était M. Parker, Smith, *M. P.* — Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 23, 68, 69, 368; et v. dans les documents parlementaires la liste annuelle des personnes qui ont siégé au comité pour chaque bill non-combattu.

A la Chambre des Lords, le comité des bills sans opposition comprend le président des comités et tous les lords qui désirent en faire partie, mais, en pratique, le travail est fait par le président et son jurisconsulte. May, p. 801. Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 1961 ,1984, 1985, 2096 2099 2104.

(3) *Com. Papers*, 1902, VII, 321, pp. 8-9.

du comité des voies et moyens, deux autres membres de la Chambre désignés par le comité du choix, et le conseil de M. le *Speaker* (1).

Comme les bills ont été examinés à fond par le conseil du *Speaker* et parcourus par le président du comité des voies et moyens, le comité les revoit rapidement avec les promoteurs, s'arrêtant surtout à discuter les points soulevés par le conseil du *Speaker* ou par les rapports des départements ministériels (2). Lorsqu'une autre difficulté surgissait, mettant en jeu une question d'intérêt général nouvelle et importante, le président, qui était déjà surmené, évitait de prendre la responsabilité de la résoudre lui-même et renvoyait le bill à la Chambre, comme c'est encore son droit (3), pour qu'il fût classé avec les bills contestés (4), bien qu'il n'y eût personne à la Chambre qui fît opposition (5). L'un des objets du renforcement du comité fut de le mettre à même de décider directement toutes les questions de ce genre. En fait, le comité introduit fréquemment des amendements dans un bill, mais il est rare qu'il conclue à ce qu'on ne le vote pas.

*Rapport et discussion.* — Après qu'un bill contesté ou non a été rapporté, la Chambre, au cas où elle ne l'approuverait pas, peut le renvoyer en tout ou pour certains articles déterminés, avec ou sans instructions. C'est un cas exceptionnel, et lorsqu'il ne se produit pas, le bill, s'il a été rapporté sans amendements et s'il ne s'agit pas d'un projet de chemin de fer ou de tramway, est prêt pour la troisième lecture. Si, au contraire, il a été amendé par le comité, ou s'il s'agit d'un projet de chemin de fer ou de tramway, le règlement exige qu'il

(1) *S. O. P. B.* 109.

(2) Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 25, 27, 72, 73, 1393, 1406-1408.

(3) *S. O. P. B.* 83, 209.

(4) Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321. quest. 75, 76, 1410-1412.

(5) *Ibid.*, quest. 1391.

soit déposé sur le bureau pour la discussion du rapport (1). C'est alors que peuvent être proposés des amendements ou une motion de renvoyer le bill de nouveau; mais afin d'assurer le respect du règlement, tant par le comité des bills privés que par la Chambre entière, la discussion du bill ne peut pas commencer avant que le président du comité des voies et moyens n'ait rappelé ce point à la Chambre, et les amendements ne peuvent pas être produits à la Chambre avant que le comité du règlement n'ait fait rapport sur leur recevabilité, si le président juge bon de consulter ce comité sur cette question (2).

La dernière étape comprend la troisième lecture, et le règlement n'y admet plus que des amendements de forme (3).

*Les bills privés à la Chambre des Lords.* — Après qu'il a été adopté dans l'une des Chambres, le bill privé doit passer par l'autre, et l'on emploie la méthode ordinaire pour se mettre d'accord sur les amendements. Il est inutile de retracer ici la marche d'un bill privé à la Chambre des Lords (4). La procédure est essentiellement la même qu'aux Communes, et nous avons déjà indiqué au texte ou dans les notes toutes les différences importantes. On a beaucoup discuté l'opportunité de ces deux enquêtes distinctes devant les comités des bills privés des deux Chambres (5). On a prétendu que le

(1) *S. O. B. P.* 213.

(2) *S. O. B. P.* 81, 84, 85, 215, 216, 218. Les amendements votés par la Chambre des Lords doivent aussi être soumis au président du comité des voies et moyens. *Ibid.*, 86. Avant qu'on n'entame la discussion, les bills doivent aussi être communiqués de nouveau aux départements ministériels auxquels ils ont dû être soumis avant leur présentation au Parlement. *Ibid.*, 84.

(3) *S. O. B. P.* 219. A la Chambre des Lords, comme il n'y a pas d'étape de rapport, on peut présenter des amendements de fond pendant la troisième lecture. Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902. VII, 321, App. 15.

(4) Cf. MAY, ch. XXIX.

(5) Cf. Rapports des comités spéciaux de 1888 et de 1902, *Com. Papers*, 1888, XVI, 1 ; 1902, VII, 321.

la seconde enquête était inutile et qu'on épargnerait du temps et des frais en instituant une procédure unique devant un comité mixte. Mais on répond à cela que, dans le cas où un bill privé est nuisible ou mal conçu, la seconde enquête offre une chance de plus de le rejeter ou de l'améliorer ; et qu'en fait, les parties acceptent souvent la décision du premier comité ou transigent sur leurs différends, puisqu'environ un tiers seulement des bills combattus dans l'une des Chambres rencontre encore de l'opposition dans l'autre (1).

*Procédure spéciale pour l'Ecosse.* — Les inconvénients et les frais d'une procédure devant un comité à Londres provoquèrent de vives réclamations en faveur d'enquêtes en Ecosse pour les bills se rapportant à ce royaume et, en 1899, on vota une loi à cet effet (2). La loi et le règlement général, qui a été porté en exécution, prescrivent qu'au lieu de suivre la procédure ordinaire, les promoteurs des bills privés d'Ecosse doivent remettre au secrétaire pour l'Ecosse, en avril ou en décembre, une requête tendant à obtenir une ordonnance provisoire dont ils déposent en même temps le projet. Ils doivent aussi se conformer à des règles semblables à celles qui prescrivent les avis des bills privés, ainsi que le dépôt des copies et des plans dans les départements ministériels. Le projet d'ordonnance est soumis aux présidents des comités des deux Chambres. Si l'un d'eux est d'avis que le projet concerne des intérêts étrangers à l'Ecosse, ou qu'à raison de sa nature ou des difficultés politiques

(1) Cf. Rapport du comité des affaires privés, *Com. Papers*, 1903, VII, 321, App. 8 et 12.

(2) 62-63 *Vic.*, c. 47. L'article 15 de cette loi permet au lord président des comités et au président du comité des voies et moyens, d'accord avec le secrétaire pour l'Ecosse et sous réserve des observations de l'une et de l'autre Chambre, de faire un règlement général pour l'exécution de cette loi. Ce règlement, très volumineux, se trouve dans les *Com. Papers*, 1900, LXVII, 649. Quelques-uns des *standing orders* pour les bills écossais forment la 4e partie du règlement permanent des bills privés.

qu'il soulève, ce projet ne doit pas être traité par la nouvelle procédure, on lui fait suivre la voie ordinaire des bills privés anglais. Dans le cas contraire, l'ordonnance passe par la nouvelle procédure spéciale à l'Ecosse. Les deux présidents chargent un examinateur de contrôler si les règles sur l'avis et les autres prescriptions ont été obéies ; c'est à eux qu'appartient le droit d'en excuser l'inobservation. Ces formalités préliminaires accomplies, la requête est prête à suivre sa procédure active.

*Les comités des bills privés d'Ecosse.* — Lorsque la requête ne soulève pas d'opposition, le secrétaire pour l'Ecosse peut, après avoir pris connaissance des rapports des départements ministériels, accorder l'ordonnance provisoire telle qu'on la demandait ou en y apportant des amendements. Bref, il remplit le rôle d'un comité des bills privés non-contestés. Si, par contre, il estime qu'une enquête soit nécessaire, ou si la requête est combattue, il la renvoie à une commission composée d'une façon singulière qui a été imaginée pour retenir le plus possible la procédure aux mains du Parlement. La double difficulté, d'un côté, de décider les membres du Parlement à se charger de cette besogne et, de l'autre côté, de conserver un contact intime avec les Chambres, produisit une combinaison qui tient le milieu entre un comité parlementaire et une commission permanente (1). Chacune des Chambres dresse une liste de ses propres membres, celle des Communes comprenant au plus quinze députés désignés par le comité du choix (2). Il existe aussi une liste extra-parlementaire de vingt personnes désignées pour cinq ans, par les deux présidents des comités et par le secrétaire pour l'Ecosse. La commission pour chaque requête comprend quatre personnes choisies dans ces listes, et les présidents des comités en prennent autant que pos-

(1) Rapport du comité sur la procédure des bills privés pour l'Ecosse, *Com. Papers*, 1898, XI, 625.

(2) *S. O. P. B.* 253.

sible deux dans la liste de chaque Chambre ; si cela n'est pas possible, ils choisissent le plus qu'ils peuvent de ces quatre membres dans les deux listes des Chambres, sans distinction, et le restant est pris par le secrétaire pour l'Ecosse dans la liste extra-parlementaire (1). La commission ainsi constituée siège naturellement en Ecosse, procède comme un comité pour un bill privé contesté, et est compétente pour trancher toutes les questions de *locus standi*. Elle conclut, dans son rapport au secrétaire pour l'Ecosse, si l'ordonnance doit être accordée et dans quelle forme ; le secrétaire suit l'avis de la commission (2).

*Confirmation par le Parlement.* — L'ordonnance du secrétaire, qu'elle ait été contestée ou non, n'est pas une ordonnance définitive, mais seulement provisoire, et il faut qu'elle soit confirmée par le Parlement. Le secrétaire dépose un bill qui la confirme, et si elle n'a pas rencontré d'opposition en Ecosse et que personne ne la combatte au Parlement, le bill est traité comme s'il avait déjà franchi toutes les étapes jusques et y compris celle en comité, et il est classé comme un bill rapporté par un comité de la Chambre. Mais le droit des parties d'être entendues au Parlement, qui constitue pour elles une Cour suprême d'appel, a été sauvegardé dans une certaine mesure ; car elles peuvent présenter une requête contre toute ordonnance qui a rencontré de l'opposition ou qui a fait l'objet d'une enquête en Ecosse ; et dans ce cas, il peut-être proposé, par voie de motion, de renvoyer le bill à un comité mixte, qui entend les parties comme à propos d'un bill privé ordinaire, mais qui fait rapport aux deux Chambres. La proposition d'admettre l'appel devant un comité parlementaire à Londres fut

(1) Les statistiques montrent que, sur la douzaine de personnes qu'il faut chaque année pour fournir trois commissions pour les requêtes classées par groupes, on n'a dû prendre qu'une couple de noms dans la liste extra-parlementaire.

(2) Mais en vertu du § 8, si la commission conclut à l'octroi de l'ordonnance, le secrétaire peut amender le projet.

vivement discutée à l'origine, et le projet voté en fin de compte conserva ce droit, mais en le limitant à une procédure unique devant un comité mixte, au lieu de deux enquêtes devant un comité de chaque Chambre, comme dans le cas des autres bills privés. De plus, le requérant de même que son adversaire peuvent en appeler au Parlement. Si le projet d'ordonnance est rejeté, son auteur peut, sans autres formalités préalables, le déposer comme un bill subsidiaire dans les bureaux désignés à cet effet et lui faire suivre la procédure ordinaire d'un bill privé (1).

La procédure écossaise a donc l'effet d'un arbitrage obligatoire précédant une procédure éventuelle à Westminster. Il paraît, toutefois, que le bill de confirmation d'une requête écossaise rencontre rarement de l'opposition à Londres.

*L'Irlande et le Pays de Galles.* — Deux ans après le vote de la loi écossaise, des lois du même genre furent proposées pour l'Irlande et pour le Pays de Galles, mais aucune des deux ne fut acceptée. Un comité spécial chargé de faire rapport sur un projet de cette espèce conclut, en 1904, que la procédure qui existait pour l'Ecosse n'était pas applicable au Pays de Galles, et que le meilleur moyen de réaliser le désir qu'on avait en Angleterre de réduire les frais de la procédure, se trouvait dans le développement du système des ordonnances provisoires. Le comité fit observer que si la plupart des témoins qu'il avait entendus admettaient que la loi pour l'Ecosse fonctionnait bien, quelques-uns cependant estimaient qu'il n'y avait pas eu de réduction dans les frais pour les grandes entreprises. Les témoins attribuaient ce résultat principalement aux dépenses occasionnées par le voyage des avocats et des experts venus de Londres et, en fait, les opinions recueillies étaient bien différentes quant aux avantages que l'on pouvait attendre de la nouvelle procédure à maints

(1) *S. O. P. B.* 255-258.

égards (1). En Irlande, il y avait un autre obstacle à l'adoption de la loi écossaise ; c'est que, malgré l'utilité spéciale qu'auraient présentée des enquêtes locales sur les bills privés par delà le Canal de Saint-Georges, les nationalistes ne veulent d'aucune forme de dévolution du gouvernement qui laisse la direction suprême des affaires d'Irlande aux mains du Parlement anglais.

*Les ordonnances provisoires.* — La grande quantité de législation privée qui est votée chaque année en Angleterre est dûe, en bonne part, à l'absence de lois générales sur des questions qui semblent bien être mûres pour la réglementation. D'année en année, des bills privés sont votés pour le même objet, à tel point qu'une tradition s'est établie qui devrait se cristalliser en loi générale, en laissant les conflits que peut soulever son application au jugement d'un collège judiciaire proprement dit ; à moins qu'on ne confie, comme sur le continent européen, le pouvoir suprême de trancher ces conflits aux départements ministériels, sous réserve des règles fixées par la loi. On a répété que le vote des lois nécessaires permettrait d'éviter un bon nombre de ces bills dispendieux (2). Mais cette réforme est bien lente, et pour autant qu'on l'ait entreprise, on l'a fait très incomplètement. Depuis cinquante ans, l'autorité de l'administration centrale dans les questions locales et autres a grandi énormément, mais le Parlement a gardé sa répugnance à remettre aux départements ministériels le contrôle suprême qui lui appartient dans des cas particuliers. Cela est spécialement vrai de l'expropriation d'immeubles dans un but d'utilité publique, car la propriété du sol conserve encore en Angleterre un caractère particulièrement sacré (3).

(1) *Com. Papers*, 1904, VI, 409.

(2) P. ex. Rapport du comité des bills de police et d'hygiène, *Com. Papers*, 1898, XI, 555 ; Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, p. 7.

(3) Les cas sont peu nombreux dans lesquels le sol peut être exproprié sans confirmation du Parlement, et ils concernent

Dans de nombreux cas, sans doute, le Parlement a délégué aux organes administratifs de l'Etat le droit suprême d'accorder des pouvoirs spéciaux à des corps locaux ou à des compagnies, ou du moins d'autoriser l'emploi de ces pouvoirs (1) ; mais dans d'autres cas, l'octroi doit être communiqué aux Chambres, et il n'a pas d'effet si l'une d'elles vote une résolution défavorable (2). Parfois, dans le cas où elles soulèvent de l'opposition (3), et plus souvent sans distinguer si elles sont combattues ou non, les ordonnances conférant ces pouvoirs doivent être soumises à la ratification formelle du Parlement. C'est là ce qui a produit le système des ordonnances provisoires. Elles sont délivrées par un département ministériel en vertu de la loi, mais elles sont purement provisoires jusqu'à ce que le Parlement les ait confirmées. Sauf la Trésorerie, l'Amirauté, et les ministères de l'Inde et des Colonies, qui ne peuvent guère avoir de contact avec les affaires locales, presque tous les départements importants et même les conseils de comté ont reçu certains pouvoirs de ce genre, qui s'étendent à une multitude de questions qui devraient sans cela être traitées au moyen de bills privés (4).

principalement l'élargissement des grand'routes, l'agrandissement des édifices publics, les travaux de la défense nationale, la fourniture de lopins de terre aux ouvriers agricoles, et l'acquisition de terrains pour les besoins communaux. L'exception la plus remarquable à la règle se trouve dans la loi de 1896 sur la construction des chemins de fer à voie étroite. Cf. ILBERT, *Leg. Methods and Forms*, p. 320.

(1) Cela s'applique à maints objets se rattachant au gouvernement local. C'est le cas aussi pour les chemins de fer à voie étroite. 59-60 *Vic.*, c. 48, § 9.

(2) Il en est ainsi, par exemple, des certificats du ministère du Commerce autorisant les chemins de fer à faire des émissions de capital, à conclure des conventions d'exploitation conjointe, etc.

(3) Telles sont les ordonnances imposant la construction de maisons ouvrières, accordant des chartes aux bourgs municipaux, modifiant les limites des paroisses divisées, autorisant la construction des tramways en Irlande, etc.

(4) V. dans CLIFFORD, ch. XVIII, et dans MAY, ch. XXVI, l'énuméra-

*Procédure appliquée aux ordonnances provisoires.* — Il faut d'abord adresser une requête au département qui a le droit de délivrer ces ordonnances, et bien que les *standing orders* ne s'appliquent généralement pas à ces requêtes (1), les lois qui accordent ces pouvoirs, ou les instructions formulées par les départements eux-mêmes ont imposé des prescriptions semblables sur l'avis, le dépôt des plans, le consentement des autorités locales, et ainsi de suite. Le département procède d'ordinaire à une enquête sur place par un inspecteur ; et c'est ainsi, ou par quelque autre moyen, que les adversaires du projet ont l'occasion de défendre leur cause. Le département décide, d'après le rapport de l'inspecteur et d'après tous les autres renseignements qu'il a reçus, s'il y a lieu ou non de délivrer l'ordonnance.

Les ordonnances sont ensuite groupées d'après leur objet, et chaque groupe est annexé en cédule à un bill de confirmation qui est présenté au Parlement, comme tout autre projet de loi, par un ministre représentant le département. Seulement on ne lui applique pas la procédure des bills d'intérêt général, et encore moins celle des projets du gouvernement. Le ministre ne s'efforce pas d'en imposer le vote ; il n'exerce pas d'action sur ses partisans en faisant compter les votes des divisions par les *whips* du gouvernement. Le projet est considéré comme un groupe de bills privés, sauf qu'un fonctionnaire du département comparaît devant le comité pour les ordonnances qui ne sont pas combattues. Le bill est lu une première fois, soumis à l'examinateur, lu une deuxième fois et renvoyé au comité du choix ou au comité des projets de chemins de fer et de canaux. Si

tion des diverses lois qui confèrent le droit de délivrer des ordonnances provisoires ; une liste plus complète de celles qui concernent le ministère du Gouvernement local se trouve dans le rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, App. 10.

(1) Les seuls qui s'y appliquent sont les *S. O. P. B.* 38 et 39 sur le remplacement des maisons ouvrières et le dépôt des plans.

aucune requête n'a été déposée contre aucune des ordonnances contenues dans le bill, il passe au comité des bills privés non contestés ; dans le cas contraire, le bill et toutes les ordonnances qu'il renferme passent devant un comité ordinaire de bills privés, qui donne audience dans la forme habituelle aux promoteurs et aux adversaires des ordonnances qui soulèvent de l'opposition (1). Pour finir, le bill traverse toutes les étapes réglementaires à la Chambre (2). En pratique, les *standing orders* prescrivent (3) que les bills d'ordonnances provisoires soient soumis, après le rapport, aux mêmes règles que les bills privés, sauf en ce qui regarde le paiement des droits dûs par les promoteurs.

*Avantages des ordonnances provisoires.* — La question de ces droits est très importante. Elle est une des principales raisons de recourir à une ordonnance provisoire ; car les droits imposés par les Chambres aux promoteurs de bills privés sont lourds, et dans le cas d'un bill non-contesté, ils forment la plus grande partie des dépenses nécessaires pour obtenir le vote de la loi. Une ordonnance provisoire non contestée revient donc bien moins cher qu'un bill privé non-contesté ; et quoique, en comptant les gros honoraires des avocats et des experts, une ordonnance contestée puisse coûter autant et même plus qu'un bill contesté, elle bénéficie de la faveur qui s'attache à une démarche de l'administration. De plus, les ordonnances provisoires, même lorsqu'elles sont contestées devant le département, ne sont généralement pas combattues à la Chambre. En quatre ans, de 1898 à 1901, moins d'un dixième des ordonnances provisoires fut contesté au Parlement et une seule échoua au

(1) *S. O. P. B.* 208 a.

(2) A la Chambre des Lords un bill non-contesté est renvoyé comme un bill d'intérêt général, au comité plénier après la deuxième lecture. Une ordonnance combattue est renvoyée à un comité de bills privés, et ensuite, avec le reste du bill, au comité plénier.

(3) *S. O. P. B.* 151.

vote (1). Il est à remarquer, d'ailleurs, que sur 2.520 ordonnances provisoires délivrées par le ministère du Gouvernement local, de 1872 à 1902, il n'y en eût que 23 rejetées par le Parlement (2).

*Inconvénients de la législation des bills privés. — Les frais.* — Le système de la législation au moyen des bills privés, comme toute œuvre humaine, n'est pas exempt de défauts. Le premier est le coût énorme de cette procédure. Une autorité locale qui veut exécuter l'un ou l'autre travail public absolument nécessaire, telle une expropriation de terrain pour tracer une nouvelle rue ou pour l'emplacement d'une école, doit faire les frais d'une ordonnance provisoire ; et si l'objet en question ne rentre pas dans les prévisions d'une des lois sur les ordonnances provisoires, elle doit recourir à la procédure encore plus dispendieuse d'un bill privé ; dans les deux cas, le propriétaire qui veut s'acharner dans la résistance peut faire monter les frais à un chiffre considérable. Un droit est dû, à la Chambre des Communes, pour à peu près chacune des formalités accomplies par les promoteurs d'un bill privé ; le minimum de ces droits pour les différentes phases de la procédure, rien qu'à la Chambre, n'est jamais inférieur à un total de trente-cinq livres sterling, et ce chiffre s'élève, d'après l'importance des devis, jusqu'à quatre fois autant. En outre, il est dû un droit de dix livres pour chaque jour de séance du comité, si les promoteurs se font représenter par un conseil, et de cinq livres dans le cas contraire. Des droits moins élevés sont aussi mis à charge des adversaires. Au total, la recette de la législation des bills privés à la Chambre des Communes dépasse en moyenne quarante mille livres sterling, tandis que ses dépenses de ce chef sont inférieures à douze mille livres (3). Les droits à la Chambre des Lords sont établis d'une manière un peu

(1) Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, app. 11.

(2) *Ibid.*, p. 185.

(3) *Ibid.*, App. 6.

différente, mais ils ne sont en somme guère moins élevés (1) ; en sorte que les frais parlementaires du moindre bill privé non contesté dépassent cent quatre-vingt-dix livres sterling. Outre cela, il y a les dépenses des agents parlementaires et des agents locaux, d'impression, de publicité et, pour les bills contestés, les frais d'avocats, de témoins et d'experts. Cela s'élève parfois à une somme très considérable. Ainsi, Birmingham dépensa £ 14.750 pour le vote d'un seul bill en 1892 (2).

Le total des dépenses consacrées par les autorités locales du Royaume-Uni à soutenir et à combattre des bills privés pendant sept années, de 1862 à 1898, fut de £ 1.396.407 ; les compagnies privées dépensèrent pour le même objet £ 2.806.813. En y ajoutant les sommes moins importantes affectées à des ordonnances provisoires et celles dépensées par les administrations de ports et de docks, le total général des frais de la législation privée fut de £ 4.496.384 (3). Le coût des bills contestés ne peut pas être sérieusement réduit par le Parlement, si le système actuel demeure appliqué ; et bien qu'il en soit autrement pour les bills non-contestés, on a prétendu que le taux élevé des droits équivaut à un gage de bonne foi et tend à enrayer la spéculation privée sur les concessions.

*Négligence de l'intérêt général.* — Un second défaut du système se trouve dans la considération insuffisante des intérêts du public. Déjà en 1865, des observateurs avaient remarqué qu'à part certaines garanties partielles, cette catégorie de législation n'était pas favorable au public (4).

Il est de fait que les comités des bills privés s'occupent surtout de juger un conflit d'intérêts où il n'y a pas de

(1) *Ibid.*, App. 15 et v. les tables annexées aux *standing orders*.

(2) Statistique des dépenses de la législation des bills privés, 1892-1898, *Com. Papers*, 1900, LXVII, 111, p. 7.

(3) *Ibid.*, 187, p. 66. V. aussi la statistique des ses années précédentes, *Com. Papers*, 1892, LXIII, 51.

(4) CLIFFORD, II, p. 800.

*locus standi* pour le citoyen qui se réclame seulement de l'intérêt général (1). En outre, ces comités sont des tribunaux sans personnel fixe, dont les décisions sont incertaines et dont la nature même rend très malaisé l'établissement d'une jurisprudence constante. En pratique, c'est cette incertitude qui détermine souvent les promoteurs à courir les risques d'un bill privé, plutôt que de solliciter pour le même objet une ordonnance provisoire d'un département ministériel qui s'efforce de faire prévaloir une politique bien connue, en opposition sur un point quelconque avec les pouvoirs que les impétrants cherchent précisément à obtenir. Les comités sont parfois disposés à accorder des pouvoirs nouveaux et exceptionnels, sans considérer suffisamment l'effet ultérieur du précédent qu'ils créent. Il en fut ainsi particulièrement dans le cas des conseils de bourg, et ce fut la cause de plaintes très vives au comité des entreprises municipales en 1900.

*Effet des standing orders.* — Il y a cependant certains moyens plus ou moins efficaces de maintenir l'uniformité d'action. Le premier se trouve dans les *standing orders* qui dictent une règle de conduite aux comités et prescrivent l'insertion obligatoire d'un petit nombre de dispositions dans certaines catégories de bills. Mais cela ne va pas très loin.

*Les lois d'articles et les bills-modèles.* — Puis il y a les lois d'articles (*clauses acts*) de diverses espèces, qui en fait sont toujours reproduites, mais avec des additions ou des exceptions, dans les bills privés visant les objets qu'elles règlent. Il y a encore les bills-modèles, qui ont été soigneusement préparés comme des types à suivre par les comités, bien que ceux-ci ne soient pas toujours obligés de s'y conformer. Mais tout cela ne tend qu'à maintenir l'uniformité dans une législation d'une caté-

(1) Dans les enquêtes locales faites par les départements en vue de la délivrance d'ordonnances provisoires, tout résident du district a, dans certains cas du moins, le droit d'être entendu. Macassey, *Private Bills and Provisional Orders*, pp. 388, 418.

gorie bien déterminée, en suivant des idées traditionnelles. Cela n'a guère d'effet lorsqu'il s'agit d'une requête sollicitant des pouvoirs nouveaux ou exceptionnels. Ce n'est pas à dire que dans ce cas il n'existe aucun contrôle. Les bills qui touchent à des questions de police ou d'hygiène sont renvoyés au comité de police et d'hygiène, créé par la Chambre des Communes précisément dans le but de maintenir une jurisprudence constante dans ces questions, et qui rend d'ailleurs de grands services à cet égard (1). Mais cela ne s'applique qu'à une catégorie de projets très restreinte.

*Les départements ministériels.* — Le seul contrôle général est exercé par les départements ministériels et par les fonctionnaires du Parlement. Nous avons déjà dit que tous les bills privés doivent être communiqués à un ou à plusieurs départements, et que ceux-ci ont toujours le droit et parfois même l'obligation de faire des rapports à ce sujet. Ces rapports sont envoyés aux comités des bills privés, qui doivent mentionner les recommandations des ministères dans leurs propres rapports à la Chambre. Les propositions administratives ne peuvent donc pas être complètement négligées, mais les départements n'ont aucun moyen de les imposer. Le ministère de l'Intérieur est bien toujours représenté devant le comité des bills de police et d'hygiène (2), mais on l'appelle rarement à comparaître devant d'autres (3); et l'on peut dire en général qu'il est plutôt exceptionnel qu'un département communique avec les comités autrement qu'un leur transmettant son rapport écrit (4). De plus,

(1) Rapport du comité sur les entreprises municipales, *Com Papers*, 1900, VII, 183, quest. 421, 423.

(2) Rapport du comité des entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 987 ; Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 2.368, 2.369, 2.403, 2.404.

(3) Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 2.378, 2.401, 2.402.

(4) Rapport du comité des entreprises municipales, *Com Papers*, 1900, VII, 183, quest. 233-234.

dans les questions d'usages nouveaux, les départements semblent plus disposés à suivre les comités des bills privés qu'à les diriger (1).

*Le président des comités des voies et moyens.* — Les fonctionnaires des Chambres du Parlement exercent une influence plus efficace. D'après les *standing orders* des Communes, tous les bills privés doivent être soumis au président du comité des voies et moyens, tant avant l'examen par un comité qu'après l'insertion des amendement (2). En séance du comité des bills non-contestés, il requiert fréquemment l'agent des promoteurs d'omettre ou d'insérer des articles (3), et parfois il attire l'attention du président d'un comité de bills privés sur quelque disposition extraordinaire ; mais il ne croit pas de son devoir d'essayer de maintenir une uniformité générale dans les bills privés (4). En pratique, d'ailleurs, il est tellement occupé qu'il ne peut examiner personnellement qu'un petit nombre de bills (5). La nomination d'un vice-président a été heureuse à cet égard (6). Mais ce travail est accompli surtout par le conseil de M. le *Speaker*, qui lit tous les bills, les analyse soigneusement en tenant compte des rapports des départements ministériels, confère avec les agents au sujet des amendements qu'il propose, et attire l'attention du président du comité des voies et moyens sur tous les points nécessaires (7). Quelquefois il est consulté par le président d'un comité de bills privés (8) ; et autrefois, l'expert salarié exerçait une

(1) Cf. *Ibid.*, quest. 3, 103, 145 et 1.063.

(2) *S. O. P. B.* 80..

(3) Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 304-305.

(4) *Ibid.*, quest. 391-394.

(5) *Ibid.*, quest. 2.327.

(6) *Ibid.*, quest. 85-87.

(7) Rapport du comité de la législation des bills privés, *Com. Papers*, 1888, XVI, 1, quest. 340-342.

(8) *Ibid.*, quest. 348 ; Rapport du comité des entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 545.

certaine influence sur les comités à raison de sa grande expérience (1).

*Le lord président.* — Mais le fonctionnaire de loin le plus important pour ces affaires est le président des comités de la Chambre des Lords, qui s'appelle le lord président. Etant moins absorbé que son collègue à la Chambre par les affaires publiques, il peut consacrer beaucoup plus de temps à la législation des bills privés. Il examine tous les bills et voit même avant le conseil du *Speaker* tous ceux qui sont déposés à la Chambre des Communes (2) ; et il est en relations constantes avec le président du comité des voies et moyens et avec les départements ministériels (3). Il n'agit pas, en règle générale, directement sur les comités des bills privés (4), mais il tient des conférences avec les promoteurs des bills ou avec leurs agents et leur explique les modifications qu'il leur conseille de faire. Les promoteurs se rangent d'ordinaire à son avis. En pratique, ils sont même obligés de s'y conformer ou de retirer leur bill, parce que l'initiative de la deuxième et de la troisième lecture des bills privés à la Chambre des Lords procède toujours du lord président, qui refuserait tout simplement de les proposer dans le cas où ses conseils n'auraient pas été suivis. Un autre pair pourrait naturellement reprendre cette proposition et la faire voter, mais il paraît que cela n'est arrivé qu'une seule fois, de mémoire d'homme (5). Le lord président fait un examen plus sommaire des ordonnances provisoires, et si elles contiennent des dispo-

(1) Rapport du comité des entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 2372, 2393 et 2399.

(2) Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 548.

(3) Rapport du comité des entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 3915.

(4) *Ibid.*, quest. 290, 291 et 3923, 3924.

(5) *Ibid.*, quest. 284, 285, 390, 3912, 3920, 3922 ; Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 77-80, 214, 215.

sitions suspectes il confère avec le département qui en est responsable plutôt qu'avec les intéressés (1).

Les plus grands obstacles que le lord président rencontre proviennent de ce que l'on connaît sous le nom « d'articles convenus », c'est-à-dire de dispositions sur lesquelles il existe un accord entre les promoteurs du bill et leurs adversaires. Ces articles sont, dans la plupart des cas, acceptés presque sans examen par les comités des bills privés. Le lord président essaie de les faire disparaître, s'il estime qu'ils sont contraires à l'intérêt général ; mais cela n'est pas toujours facile, car il peut y avoir là une injustice au détriment d'une des parties qui a consenti, à cause de ces articles, à n'en pas proposer ou à n'en pas combattre d'autres. De plus, ces articles, même retranchés du bill, peuvent conserver leur effet en pratique, car les intéressés se croient souvent engagés d'honneur à les exécuter. Ce point est très important dans les questions d'entreprises municipales (2), c'est-à-dire dans les fournitures de services publics par des compagnies ou par des autorités publiques, et nous y reviendrons plus loin en traitant de cette matière. Il est singulier de voir que la protection de l'intérêt général dans la législation des bills privés dépend d'un seul homme, qui n'a aucun caractère représentatif ni aucune responsabilité devant le public, mais qui est un membre d'une chambre héréditaire, exerçant cette fonction en fait aussi longtemps qu'il lui plaît.

*Les avantages du système.* — Si le système anglais de la législation des bills privés a ses défauts, ils sont plus que compensés par ses mérites. Le malheur de la plupart des assemblées représentatives aujourd'hui, c'est la tendance des députés à se préoccuper des intérêts de leurs localités et de leurs électeurs. C'est cela, plus qu'aucune autre chose, qui a jeté le discrédit sur les législatures

(1) Rapport sur les entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 454, 455 et 3917, 3918.

(2) Cf. *Ibid.*, quest. 298, 341-344, 347, 3939-3941.

qui les a fait paraitre comme absorbées par des écheveaux embrouillés d'intérêts privés plutôt que par l'intérêt public (1). C'est cela qui a rendu possible le *boss* américain qui tire ses ressources de sa profession de courtier en bills privés. Or l'essentiel du système anglais, c'est le fait qu'il écarte des bills privés et locaux tout débat politique et qu'ainsi il concentre l'attention du Parlement sur les questions publiques. Le ministère demeure ou tombe selon ses états de services généraux en matière de législation et d'administration, et non point parce qu'il a mécontenté tel député en résistant aux exigences d'une puissante compagnie et tel autre en refusant d'écouter les vœux d'un conseil de bourg.

*Tout dépend de l'accord de la Chambre avec les comités.* — Cette situation ne serait pas possible si le Parlement ne consentait pas à s'en remettre pour la législation privée principalement à de petits comités impartiaux et à suivre leur jugement. S'il n'en était pas ainsi, — et il n'en serait pas ainsi dans la plupart des autres législatures, — les promoteurs et les adversaires d'un bill s'efforceraient de prévenir ou de réformer à la Chambre les décisions des comités et tenteraient de se concilier la faveur des députés. C'est d'ailleurs ce qui s'est fait parfois, et non sans provoquer de vives protestations. Le cas le plus marquant dans ces dernières années fut peut-être celui des bills organisant les compagnies qui proposaient de fournir l'électricité à Durham et dans le sud du Pays de Galles. Ces projets furent combattus au nom de l'intérêt général et de l'intérêt local, et ils furent rejetés par la Chambre des Communes, en 1899, grâce à la puissante influence de l'Association des corporations municipales. Mais le sentiment public se souleva, et en 1901, les deux projets furent adoptés.

Il est dans la nature des choses que le Parlement doive

(1) V. dans l'*Atlantic Monthly* de mars 1897, LXXIX, pp. 366-377, un article de Francis C. Lowell, qui est une soigneuse étude, à ce point de vue, d'une assemblée législative de la bonne moyenne, par un de ses membres bien placé pour l'observer.

avoir le droit de réformer les décisions des comités des bills privés, et il le fait dans certains cas ; mais la permanence du système exige que cela n'arrive pas fréquemment. C'est pourquoi la question, s'il y a une tendance croissante à la réformation des avis des comités, offre beauconp d'intérêt. Les maigres statistiques que l'on a recueillies paraissent indiquer qu'il y a eu une légère augmentation dans le nombre des bills contestés en deuxième et en troisième lecture et dans le nombre des motions d'instructions aux comités (1), de même que dans le temps consacré par la Chambre à débattre ces questions (2). Il semble aussi, de l'avis général de ceux qui tiennent de près à la pratique des bills privés, que l'usage de réformer les décisions des comités ait gagné du terrain depuis quelques années, mais heureusement pas dans des proportions alarmantes (3).

(1) En cinq ans, de 1891 à 1895, le nombre moyen des bills combattus en seconde lecture a été de 17 3/5 par an, et il s'est élevé à 32 par an pour les années de 1897 à 1901. Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 218.

(2) *Ibid.*, App. 2. Mais ces périodes sont trop courtes pour permettre de conclure avec exactitude. Ce n'est que dans 8 ou 9 0/0 des cas que l'opposition semble avoir réussi. *Ibid.*, quest. 219, 220.

(3) Cf. Rapport du comité de la législation des bills privés, *Com. Papers*, 1888, XVI, 1, quest. 346, 347, 487, 488, 553, 1244 ; Rapport du comité des entreprises municipales, *Com. Papers*, 1900, VII, 183, quest. 519, 523-526, 529 ; Rapport du comité des affaires privées, *Com. Papers*, 1902, VII, 321, quest. 42, 43. L'auteur a trouvé en conversation que l'opinion de l'augmentation était très généralement partagée.

Lorsque le conseil du *Speaker* apprend qu'il y aura probablement de l'opposition à la Chambre, il tente parfois de la prévenir en réunissant en conférence les promoteurs et les adversaires d'un bill devant le président du comité des voies et moyens. Rapport du comité de la législation de bills privés, *Com. Papers*, 1888, XVI, 1, quest. 346.

# CHAPITRE XXI

## LA CHAMBRE DES LORDS

La Chambre des Lords, dont l'origine remonte à l'ancien conseil des grands barons du royaume, a subi avec le temps plusieurs changements dans son caractère (1). D'abord une réunion du grand conseil du Roi, elle est devenue ensuite l'assemblée de ses principaux vassaux, qui étaient les grands propriétaires ecclésiastiques et laïques du pays ; enfin elle s'est transformée en chambre de pairs héréditaires possédant leurs honneurs en vertu d'un octroi de la Couronne. Chacune de ces phases a laissé sa trace dans l'organisation ou les fonctions de la Chambre, ou dans les privilèges de ses membres.

*Composition de la Chambre.* — Antérieurement à la Réforme, les ecclésiastiques (2), en y comprenant les abbés et les prieurs, dépassaient d'habitude à la Chambre des Lords le nombre des laïcs ; mais par suite de la suppression des monastères et de la disparition des abbés et prieurs, les proportions furent renversées et les

(1) Le meilleur exposé historique de la question se trouve dans Pike, *Constitutional History of the House of Lords.*

(2) On n'est pas d'accord s'ils y siégeaient en vertu de leurs domaines ou de leurs dignités ecclésiastiques, cf. Pike, pp. 151 et s. Anson, I, éd. fr., pp. 263-265.

laïcs dominèrent. Aujourd'hui la Chambre comprend plusieurs espèces de membres, car il faut se rappeler que le droit d'y siéger n'appartient pas à tous les pairs, et que tous les membres de la Chambre ne sont pas des pairs à tous égard.

*Les pairs héréditaires.* — Il y a d'abord les pairs occupant des sièges héréditaires. Ce sont les pairs d'Angleterre, créés avant l'union avec l'Ecosse en 1707 ; les pairs de Grande-Bretagne, créés depuis cette date jusqu'à l'union avec l'Irlande en 1801 ; et les pairs du Royaume-Uni, créés ensuite. Ils se distinguent en ducs, marquis, comtes, vicomtes et barons, dont le rang de préséance et celui de leurs femmes et de leurs enfants sont pleins d'intérêt pour ceux que ces questions amusent. La Couronne, c'est-à-dire le ministère au pouvoir, a un droit illimité de créer des pairies héréditaires avec toutes les règles successorales du droit de transmission de la propriété foncière (1), et il a usé largement de ce pouvoir depuis l'accession de Georges III. Des six cents sièges environ que la Chambre compte, tous sauf soixante-quatorze appartiennent à cette catégorie, qui est désormais le seul moyen d'augmenter le nombre des membres.

*Les pairs représentatifs d'Ecosse.* — Au moment de l'Union avec l'Ecosse en 1707, les pairs écossais étaient plus nombreux que les anglais par rapport à la population ; c'est pourquoi, au lieu de les admettre tous à la Chambre des Lords, il fut décidé qu'ils éliraient seize représentants de leur classe pour la durée de chaque Parlement. On ne prit aucune mesure pour la création de nouveaux pairs d'Ecosse, en sorte que par l'extinction des pairies et l'octroi de sièges héréditaires à des nobles écossais créés pairs du Royaume-Uni (2), le

(1) Et peut-être même d'autres encore. Cf. ANSON, I, éd. fr., pp. 236 et s.

(2) A une époque antérieure, la Chambre des Lords jugea qu'un pair écossais ne pouvait pas recevoir un siège héréditaire de pair de Grande-Bretagne ; mais cette décision fut réformée plus tard ;

nombre des pairs d'Ecosse qui n'ont pas droit à un siège est tombé de cent soixante-cinq à trente-trois. Encore une génération, et ils ne seront plus assez nombreux pour fournir les seize représentants.

*Les pairs d'Irlande.* — Le même problème s'est posé lors de l'union avec l'Irlande, cent ans plus tard ; mais le précédent écossais ne fut pas complètement suivi ; car l'acte porta que les pairs irlandais éliraient au sein de leur classe-vingt huit reprétentants à vie, et l'on prit des dispositions pour assurer dans certaines limites le recrutement de la noblesse d'Irlande. Il ne pouvait pas être créé plus d'une nouvelle pairie irlandaise par trois extinctions, jusqu'à ce que le nombre des pairs d'Irlande, — abstraction faite de ceux qui possédent un siège héréditaire à la Chambre des Lords en vertu d'autres titres, — descendìt à cent ; c'est le chiffre qu'il ne peut plus dépasser (1). Il y a encore une différence importante entre les pairs d'Ecosse et d'Irlande. Les premiers sont complètement exclus de la Chambre des Communes, mais les seconds peuvent y représenter une circonscription quelconque de Grande-Bretagne, mais pas une d'Irlande. C'est grâce à cette disposition que des pairs irlandais ont souvent siégé aux Communes, notamment lord Palmeston. La pairie irlandaise donne par conséquent le moyen d'anoblir un homme d'Etat sans abréger sa carrière politique dans la Chambre populaire.

*Les évêques.* — Par la suppression des monastères, qui enleva de la Chambre des Lords les abbés et les prieurs, les évêques demeurèrent les seuls pairs spirituels ; et comme tels ils ont conservé leurs sièges jusqu'à présent. A l'époque de l'union avec l'Ecosse, l'église officielle de ce royaume étant de forme presbytérienne, aucun ecclé-

Pike, pp. 361-362. Un pair créé de cette manière peut encore voter en qualité de pair d'Ecosse pour l'élection des pairs représentatifs. *Ibid.*, pp. 362-363. Et on s'est demandé si, dans le cas d'une création semblable, un pair représentatif perd immédiatement cette qualité. *Ibid.*, p. 362, May, p. 13.

(1) Le nombre actuel est inférieur à cent.

siastique écossais ne fut ajouté à la Chambre des Lords. Mais l'église officielle d'Irlande était épiscopale et protestante (anglicane) ; c'est pourquoi au moment de l'union avec l'Irlande, en 1801, quatre sièges furent accordés à ses évêques, qui les occupaient à tour de rôle chacun pendant une session. Lorsque l'église d'Irlande fut « désétablie » en 1869, ses représentants disparurent du Parlement, laissant les prélats anglais comme seuls pairs spirituels à la Chambre des Lords (1). Depuis, le souci accordé aux besoins de l'église a amené la création de nouveaux évêchés en Angleterre ; mais afin de ne pas accroître le nombre des pairs spirituels, il a été décidé que les archevêques de Cantorbéry et d'York et les évêques de Londres, Durham et Winchester auraient toujours un siège à la Chambre des Lords, mais que pour le surplus, vingt et un seulement y siègeraient, dans l'ordre d'ancienneté de leur nomination (2). A l'exception donc des cinq grands sièges, ils ne sont membres de cette Chambre qu'en vertu de l'ancienneté en fonctions. Les non-conformistes ont parfois essayé de les en exclure tout à fait ; mais comme leur importance a diminué en raison de l'augmentation du nombre des pairs laïques, il n'est pas probable qu'on supprime leurs sièges, à moins que cela ne fasse partie d'un mouvement plus considérable pour la réforme de la Chambre des Lords ou pour le « désétablissement » de l'église.

*Les pairs à vie. — Le cas du baron Wensleydale.* — Puisque la Chambre des Lords n'est pas seulement une assemblée législative, mais encore la cour suprême d'appel pour les Iles Britanniques, il faut qu'elle renferme toujours les compétences judiciaires convenables pour ce rôle. Un excellent moyen d'arriver à ce résultat, sans augmenter la Chambre d'une manière permanente et sans entraver la carrière d'héritiers qui peuvent ne pas avoir la fortune

(1) L'évêque de Sodor et Man occupe un siège, mais il ne vote pas.

(2) Il y a maintenant dix évêques anglais qui ne siègent pas à la Chambre des Lords.

nécessaire pour soutenir cette dignité, consiste à donner des sièges viagers à quelques magistrats éminents. C'est pour cette raison qu'en 1856, sir James Parke, juge-baron distingué de la cour de l'Échiquier, reçut le titre à vie de baron Wensleydale. On discuta à perte de vue pour savoir si la Couronne avait jamais possédé le pouvoir de créer une pairie viagère avec un siège à la Chambre des Lords (1), et si, le cas échéant, ce pouvoir n'était pas tombé en désuétude; mais le doute fut tranché par un vote de la Chambre décidant que ces lettres patentes n'accordaient pas au titulaire le droit de sièger et de voter au Parlement. Là-dessus, sir James Parke fut créé baron Wensleydale à titre héréditaire, et la nomination de lords jurisconsultes comme pairs à vie fut retardée d'une vingtaine d'années.

*Les lords d'appel.* — Finalement, la nécessité d'augmenter le nombre des juriconsultes dans la Chambre devint si évidente qu'en 1876, on vota une loi qui permit la nomination de deux, puis de quatre lords d'appel ordinaires à vie (2). Ils occupent leur situation et touchent leur traitement de six mille livres sterling dans les mêmes conditions que les autres juges; et depuis 1887 ils ont également le droit de siéger à la Chambre jusqu'à la fin de leur vie, indépendamment de leur charge judiciaire. Le but de leur institution fut simplement de renforcer la Chambre des Lords comme cour d'appel. A propos de la réforme de la Chambre des Lords en tant que partie du Parlement, on a parlé aussi de multiplier le nombre de pairies viagères. Mais jusqu'ici ces projets n'ont pas abouti, et nous verrons plus loin qu'il n'est pas du tout sûr qu'ils attendraient le but visé, ni que, s'ils devaient l'atteindre, ils fussent judicieux.

*La Chambre juge les titres de ses membres.* — Le droit de la Chambre des Lords de décider de la valididé

(1) Cf. Pike, pp. 369-376. Stubbs, *Const. Hist.*, 5e édit., III, p. 454.

(2) Une condition de leur nomination est qu'ils aient occupé une haute fonction judiciaire pendant deux ans, ou qu'ils aient pratiqué au barreau d'Angleterre, d'Écosse ou d'Irlande pendant 15 ans.

de la collation de titres nouveaux a déjà été indiqué à propos de l'affaire Wensleydale. La Chambre tient également d'une loi le droit de juger les élections des pairs représentatifs d'Ecosse et d'Irlande. Par contre, la Couronne peut trancher elle-même les contestations successorales des pairies héréditaires ; mais elle a pris l'habitude de renvoyer également ces procès à la décision des Lords (1).

*Incompatibilités.* — Les mineurs, les étrangers, les faillis et les personnes frappées de condamnations pour crimes sont incapables de siéger à la Chambre des Lords (2) ; et il y a eu au XVIII^e siècle des exemples de sentences spéciales d'exclusion prononcée par la Chambre elle-même. Mais ce qui a plus d'importance que les incompatibilités au point de vue politique, c'est le fait qu'un pair ne peut pas se dérober à la pairie. Parfois cela est regrettable, lorsqu'un homme qui s'était distingué à la Chambre des Communes se voit rejeté dans une obscure grandeur par la mort prématurée de son père. Dans ce cas, il perd définitivement son siège à la Chambre où se livrent les grandes batailles de la politique, et cela, malgré qu'il soit un pair d'Ecosse dépourvu de siège à la Chambre des Lords. La question fut longuement discutée en 1895, lorsque Lord Selborne essaya de conserver son siège aux Communes en s'abstenant de réclamer le *writ* de sa convocation en qualité de pair ; mais les Communes décidèrent que cela n'était pas légal (3).

*Privilèges personnels des pairs.* — Outre la liberté de parole et la garantie de liberté individuelle qu'ils possèdent en commun avec les membres de l'autre Chambre, les pairs jouissent encore de certains privilèges personnels,

(1) PIKE, pp. 285-287 ; ANSON, I, éd. fr., pp. 271, 272. Ces affaires sont renvoyées au comité des privilèges.

(2) La loi de 1870 a aboli la corruption du sang, en sorte que la condamnation ne disqualifie pas les héritiers.

(3) HANSARD, 4^e série, XXXIII, pp. 1058 et s., 1174 et s., et 1.728 et s. Cf. Rapport du comité des sièges vacants, *Com. Papers*, 1895, X, 561.

de peu d'importance politique, mais parfois intéressants à un point de vue personnel, et qui sont en partie un souvenir de leur situation de conseillers de la Couronne et en partie un vestige du régime féodal. Tel est le droit d'accès auprès du souverain pour l'entretenir des affaires publiques. Tel encore le droit d'être jugé par leurs pairs dans tous les cas de félonie (1). Lorsque le Parlement est en session, le jugement est rendu par la Chambre des Lords tout entière sous la présidence du lord grand intendant nommé par la Couronne. Dans le cas contraire, la procédure se déroule devant la cour du lord grand intendant, à laquelle cependant tous les pairs sont convoqués (2). Ce privilège s'étend aux pairs d'Ecosse et d'Irlande, qu'ils aient ou non été désignés pour siéger à la Chambre des Lords ; aux pairs à vie ; aux pairesses de droit ; et aux femmes et veuves de pairs, à moins qu'elles ne soient déchues par un second mariage avec un bourgeois ; mais il ne s'étend ni aux évêques, ni aux pairs d'Irlande pendant qu'ils siègent à la Chambre des Communes (3).

*Fonctions de la Chambre.* — La Chambre des Lords est à la fois l'une des Chambres du Parlement et une cour de justice. Ses attributions de cour d'appel seront décrites dans un autre chapitre, en même temps que le reste du système judiciaire du pays ; et sa juridiction *de plano*, pour le jugement des pairs et des mises en accusation décrétées par la Chambre des Communes, n'a plus guère de conséquences. L'évolution de la responsabilité politique des ministres a fait de la mise en accusation un moyen incommode et inutile pour se débarrasser d'un fonctionnaire, tandis que l'efficacité

(1) Pour les simples délits, les pairs sont jugés par un jury ordinaire, comme les autres citoyens.

(2) Aujourd'hui, en cas de condamnation, un pair subit les mêmes peines que les autres délinquants.

(3) V. l'histoire générale de la question dans Pike, ch. x et xi, et pour ce qui regarde les évêques, *Ibid.*, pp. 151-168, 179-194, 219-223.

croissante de la loi pénale l'a rendue superflue pour la punition d'un coupable ; de fait, le dernier cas fut celui de lord Melville, il y a cent ans. Il faut remarquer toutefois, à ce propos, que la Chambre conserve encore le droit de requérir la présence des juges, non seulement quand elle siège comme cour de justice, mais encore dans toutes les circonstances où elle a besoin de leur avis.

*Les bills de finances.* — Puisque la Chambre est l'une des branches du pouvoir législatif, chaque loi exige son consentement, et bien qu'en pratique elle ait beaucoup moins de pouvoirs que la Chambre des Communes, le seul point sur lequel on puisse indiquer d'une manière précise les limites apportées à son autorité, c'est en matière de finances. Déjà en 1671, les Communes avaient décidé : « Qu'à propos de tous les subsides accordés au Roi par les Communes, le taux de l'imposition voté ne pouvait pas être modifié par les Lords (1) ». Et en 1678, elles adoptèrent une autre résolution déclarant que les bills accordant des crédits « devaient débuter par les Communes. Et que c'est le droit incontestable et exclusif des Communes, d'ordonner, de limiter et de désigner dans ces bills les buts, objets, considérations, conditions et qualifications des dits subsides ; et que la Chambre des Lords ne pouvait les modifier ni les changer en aucune manière (2) ». Les Communes ont adhéré à ce principe depuis lors et elles l'ont maintenu en refusant d'examiner les bills dans lesquels les Lords avaient ajouté ou amendé des dispositions de finances ; et bien que les Lords n'aient jamais expressément admis cette prétention, ils s'y sont soumis en pratique (3).

*Le bill des droits sur le papier en 1860.* — La Chambre haute peut naturellement rejeter tout un bill de finances, mais l'histoire du dernier cas où elle le fit

(1) 9 *Com. Journals*, p. 235.
(2) 9 *Ibid.*, p. 509.
(3) Cf. May, *Const. Hist.*, I, ch. VIII, p. 444.

montre l'inefficacité de ce pouvoir en soi. En 1860, le ministère déposa un projet supprimant les droits sur le papier, qui entravaient le développement de la presse à bon marché, et les Lords le rejetèrent malgré que le budget déjà voté portât un relèvement d'impôts pour compenser la perte de ces droits. L'année suivante, l'abolition des droits sur le papier fut simplement comprise dans le bill annuel des impôts, et on la fit passer de cette façon. Il est devenu d'usage constant de comprendre tous les impôts dans le même projet, et comme les pairs ne s'aventurent jamais à rejeter en bloc ni ce projet ni aucune des grandes lois accordant des crédits, on peut dire en vérité que la Chambre des Lords ne peut plus exercer l'initiative ni le droit d'amendement à l'égard d'aucune loi de finances et qu'en fait elle ne peut plus les rejeter. Ce principe s'applique non seulement aux recettes et dépenses de l'Etat, mais encore aux impositions locales (1) ; mais il ne s'applique pas aux revenus de la Couronne ou de l'Eglise ni, pour le présent, aux amendes et droits qui ne sont pas dûs au Trésor public (2).

*Le rattachement.* — On pourrait supposer que les Communes trouveraient le moyen de faire passer n'importe quelle mesure législative en la rattachant à un bill de finances. Cela se faisait autrefois ; mais les Lords ont depuis longtemps un *standing order* interdisant cette manœuvre, et on n'a pas essayé de la renouveler dans ces derniers temps (3). D'ailleurs, la règle sur les bills de finances n'est pas rigoureusement appliquée quand il s'agit d'une mesure financière simplement incidente par rapport à une loi générale. Les Lords ont le droit d'omettre complètement cet article (4 ; et dans le cas où il se mêlait si étroitement au reste d'un projet qu'on ne pût pas l'en détacher, les Communes ont souvent re-

(1) May, *Parl. Prac.*, p. 542.
(2) *Ibid.*, pp. 547, 549-550.
(3) *Ibid.*, pp. 552, 552.
(4) *Ibid.*, pp. 551-552.

noncé à leur droit et ont pris en considération les amendements des Lords (1). Elles ont même été plus loin par esprit de conciliation, car elles ont toléré des expédients qui, tout en reconnaissant leur privilège, l'éludaient. Il arrive que des bills soient déposés à la Chambre des Lords contenant des dispositions de finances qui, à la troisième lecture, sont supprimées. Dans le projet présenté aux Communes, ces dispositions sont imprimées en caractères spéciaux, soulignées ou mises entre parenthèses, pour indiquer qu'elles ne font point partie du bill à ce moment, mais qu'une motion en comité proposera de les y établir (2). Bien plus, les Communes ont adopté un *standing order* déclarant qu'elles n'insisteront pas sur leurs privilèges dans le cas des bills privés ou d'ordonnances provisoires qui imposent des péages ou qui autorisent la levée d'une contribution par les autorités locales pour des objets d'intérêt local (3).

La règle sur les lois de finances ne s'applique qu'aux mesures réellement mises en discussion par le Parlement. Elle n'empêche pas la Chambre des Lords d'exprimer un avis sur des questions financières dans un débat ou dans une résolution, ni de procéder à une enquête sur ce point au moyen de comités spéciaux (4). C'est ainsi qu'en 1903, on put voir l'étrange spectacle de la Chambre des Lords discutant librement la politique fiscale de M. Chamberlain, tandis qu'aux Communes l'opposition cherchait vainement le moyen de faire la même chose.

*Les fonctionnaires de la Chambre des Lords.* — A moins qu'il ne s'agisse du jugement d'un pair devant la

(1) Cf. *Ibid.*, pp. 544-546.

(2) C'est dans le même but que les Lords insèrent parfois dans un bill ou dans un amendement un article déclarant que telle disposition financière réellement essentielle de leur projet n'aura pas d'effet ; après quoi, les Communes suppriment cet article négatif, MAY, pp. 547-549.

(3) *S. O. P. B.*, 226. Il arrive aussi qu'à la requête du député chargé de défendre un bill, les Communes consentent à l'abandon d'un privilège sur lequel elles auraient pu insister.

(4) MAY, p. 541.

Chambre, c'est le lord chancelier qui la préside. En pratique, il est toujours élevé à la pairie, mais cela n'est pas nécessaire, et de fait, on dit généralement que le fauteuil (*woolsack*) où il siège ne se trouve pas dans l'enceinte de la Chambre elle-même. C'est peut-être pour cette raison qu'il n'a pas la même autorité que le *Speaker* des Communes en ce qui concerne les questions d'ordre. Il ne règle pas même le tour de parole des pairs, mais si plusieurs d'entre eux se lèvent en même temps et refusent de céder, le tour de parole est décidé par la Chambre elle-même, au besoin par un vote (1). Et l'ordre des débats est maintenu non pas par lui, mais par les Lords eux-mêmes. De plus, il n'a pas de voix prépondérante, et ce qui achève de caractériser son rôle, c'est que les pairs ne s'adressent point à lui mais à *My Lords*. Bref, ses fonctions se bornent à des questions de forme, et même sur ce point la Chambre peut réformer ses décisions (2). S'il possède la pairie il peut naturellement, à ce titre, prendre part aux débats ; autrement il ne le peut pas. Pendant son absence, sa place est occupée par l'un des vice-présidents nommés par la Couronne, et si aucun de ceux-ci n'est présent, la Chambre désigne un président temporaire (3).

Les principaux autres fonctionnaires de la Chambre sont le lord président des comités, choisi par la Chambre elle-même, qui préside le comité plénier et qui, comme nous l'avons vu, exerce une grande influence sur la législation des bills privés ; le *clerk* des Parlements, qui fait fonction de greffier de la Chambre ; le gentilhomme huissier de la canne noire, qui fait office de messager de la Chambre dans les grandes cérémonies ; et le sergent d'armes ; ces trois derniers sont nommés par la Couronne.

(1) *Ibid.*, pp. 296, 297.

(2) *Ibid.*, pp. 186, 307.

(3) Le lord gardien du grand sceau a le même droit de présider que le lord chancelier, et lorsque le sceau est confié à une commission, la Couronne nomme un lord *Speaker*. May., pp. 184-186.

*Le quorum.* — Le *quorum* de la Chambre est fixé au nombre absurdement faible de trois, mais il ne faudrait pas s'y tromper, car la présence de trente lords est nécessaire pour émettre un vote effectif à toute phase de la procédure d'un bill. Autrefois, la Chambre frappait occasionnellement d'une amende ceux de ses membres qui s'absentaient; cet usage est tombé en désuétude. Ce droit de voter par procuration a également disparu. Il fut aboli par un *standing order* en 1868 (1).

*La procédure.* — La procédure législative est en général semblable à celle de la Chambre des Communes. Il y a deux lectures, puis le comité plénier, suivi de la troisième lecture ; et on applique aussi la règle qui interdit à un membre de parler plus d'une fois sur la même question, sauf en comité plénier. La principale différence avec les Communes se trouve dans la règle, adoptée à une époque récente, du renvoi des bills, après l'étape en comité et avant le rapport, à un comité permanent désigné par le comité du choix (2). Cela offre le moyen de refondre le projet d'un bill qui a été défiguré pendant son passage au Parlement. En fait, cependant, le renvoi à un comité permanent est d'ordinaire omis, car les Lords ont généralement l'habituded'abréger la procédure législative par un vote spécial de leur Chambre. L'étape du comité est souvent supprimée tout à fait ; elle l'est toujours pour les lois de finance. Il y a même rarement un débat sur les bills de crédits, et il n'est pas exceptionnel que toutes les étapes soient franchies en une seule journée.

*Les pairs ont beaucoup de temps.* — Les Lords ne doivent pas songer à leurs électeurs ; il n'y a donc pas chez eux autant de membres qui désirent parler qu'à la Chambre des Communes. De plus, ils ne sont pas obligés de consacrer la plus grande partie de leur temps aux crédits et au budget ; et comme leur Chambre n'est pas

(1) Il faut deux jours de préavis pour une motion proposant la suspension de cette règle. May, 350, 351.

(2) May, pp. 376, 377.

le terrain des grandes luttes politiques, l'opposition n'y fait pas de la résistance à chaque pas. Ils peuvent donc accomplir leur besogne à loisir. Ils emploient bien des comités spéciaux et des comités de session, à peu près comme font les Communes ; mais puisqu'ils ont le temps d'étudier chaque bill en comité plénier, ils n'ont pas besoin de recourir à des moyens de gagner du temps comme les comités permanents des questions juridiques et du commerce. Pour la même raison et parce qu'il n'y a pas de disposition à l'obstructionnisme délibéré, ils n'ont pas besoin de la clôture pour couper court aux débats, et ils ne l'ont pas instituée. Leurs séances sont courtes. Ils se réunissent rarement le mercredi et le samedi ; les autres jours ils prennent séance habituellement à quatre heures et demie, et rarement ils siègent après le dîner.

*Leur activité est peu entravée par des règlements.* — D'autre part, le fait même que le sort des ministres ne dépend pas de leurs votes leur permet une plus grande liberté d'action qu'aux Communes. Il n'y a pas chez eux le même besoin de prévenir les motions prématurées ou inconsidérées, ni les votes qui pourraient embarrasser le gouvernement sans impliquer un véritable manque de confiance. C'est pourquoi il n'y a pas de restriction aux motions que l'on peut déposer, sauf qu'il faut en donner avis au préalable (1) ; et toute question posée à un ministre peut être suivie d'un débat, à condition, encore une fois, que l'avis de la question ait été donné dans les ordres du jour (2).

(1) May, pp. 204, 205.
(2) *Ibid.*, p. 506.

# CHAPITRE XXII

## LE CABINET ET LA CHAMBRE DES LORDS

*Effet de la réforme électorale de 1832.* — Le *Reform Act* de 1832, en supprimant les bourg pourris et en accordant des députés aux nouveaux centres industriels, opéra un grand changement dans la situation de la Chambre des Lords ; non pas que cette loi ait diminué le pouvoir de la Chambre haute, — car depuis la grande Rébellion, les Lords n'avaient plus une bien grande autorité comme assemblée législative, — mais parce qu'elle apportait dans la composition de la Chambre des Communes un changement qui ouvrait la porte aux conflits entre les deux corps. Antérieurement à la réforme, les Lords et les Communes s'accordaient généralement, parce que tous deux étaient dominés par une aristocratie terrienne dont les chef de famille étaient des pairs. Sans doute, cet élément demeura en force aux Communes après la loi de 1832, mais il n'y fut plus prépondérant et il dut se servir de son autorité dans un sens plus populaire, en sorte que les deux Chambres cessèrent d'être dominées par le même esprit. En produisant ce résultat, la loi de réforme attira l'attention sur le fait qu'une Chambre héréditaire, quelque grande que fût l'influence personnelle de ses membres, ne pouvait pas prétendre,

dans l'Angleterre du xix^eme siècle, rivaliser d'autorité collective avec une chambre représentative. Il devint évident que la Chambre des Lords pourrait différer d'avis avec la Chambre des Communes sur des questions importantes, et que dans ces cas, le désir persistant de la nation, tel que l'exprimait la chambre représentative, devrait prévaloir.

*Pouvoirs des Lords dans la suite.* — Cela ne signifiait pas que la Chambre des Lords dût se soumettre à tout ce que les Communes jugeraient bon d'ordonner, ni qu'elle dût devenir simplement une cinquième roue du char ; au contraire, dans des questions d'importance secondaire ou sur quoi les Communes n'avaient pas d'opinion très arrêtée, les Lords exercèrent leur propre jugement, quelquefois dans des cas qui amenèrent une tension considérable entre les deux Chambres. Ainsi, en 1860, ils rejetèrent le bill d'abolition des droits sur le papier ; en 1871, ils refusèrent d'approuver la suppression de l'achat des grades dans l'armée ; et en 1880, ils ne voulurent point du projet d'indemnité pour les tenanciers évincés en Irlande. Dans tous ces cas, c'est la politique de la Chambre des Communes qui finit par triompher ; et les pairs reconnurent pleinement que leur attitude sur ces questions fut une simple tentative qu'ils ne devaient pas pousser trop loin ; et qu'en présence d'une opinion publique persistante, ils devaient à la fin céder. Selon l'heureuse expression de M. Sidney Low, « la Chambre des Lords, depuis la bataille sur la grande loi de réforme, est hantée par le soupçon que son existence n'est que tolérée. » (1)

*La Chambre des Lords est conservatrice.* — Par le fait qu'elle représente en somme les intérêts de la propriété, et spécialement de la propriété foncière, la Chambre des Lords tend naturellement à être conservatrice, en ce sens qu'elle est hostile aux réclamations populaires qui paraissent dangereuses pour

(1) *The Governance of England*, p. 218.

les intérêts de cette espèce et même pour l'état de choses reçu ; mais outre cela, la pairie dans son ensemble tend, par sa position sociale dans la nation, à graviter dans la direction du parti politique qui tient à l'aristocratie et à l'église comme à des piliers de l'Etat. Pendant le demi siècle qui a suivi la première loi de réforme, les libéraux furent au pouvoir pendant la plus grande partie du temps et ils créèrent de beaucoup le plus grand nombre des pairs (1) : pourtant, la Chambre des Lords demeura constamment et fermement conservatrice ; car même les pairs libéraux — et encore bien plus leurs descendants — sont entraînés vers l'autre rive par un courant incessant, que le bill le *Home Rule* accéléra, mais dont il ne fut pas la cause.

En fait, la Chambre est conservatrice à une très grande majorité. Plus des quatre cinquièmes des pairs héréditaires appartiennent au parti unioniste, et la disproportion est accentuée par les représentants de l'Ecosse et de l'Irlande. Pour l'Irlande, c'est le résultat inévitable de la méthode de recrutement, car les élections ne se font qu'une à la fois, au moment de la mort d'un pair représentatif, et son successeur est toujours choisi dans le parti dominant, c'est-à-dire unioniste. En Ecosse, comme il n'y a pas de garantie pour la représentation de la minorité, le résultat est le même, car la majorité nomme les seize pairs du Parlement dans ses rangs. C'est ainsi que les pairs représentatifs des deux royaumes, au nombre de quarante-quatre, sont unionistes sur toute la ligne.

*Signification du terme conservateur.* — On dit communément que la Chambre des Lords est une assemblée conservatrice qui agit comme un frein sur une action lé-

(1) En 1830, la Chambre des Lords comptait 326 membres héréditaires. Depuis cette date jusqu'à la chute du cabinet Gladstone, en 1885, les libéraux y ajoutèrent 198 membres, et les conservateurs, pendant la même période, 70. Depuis 1885, les conservateurs ont occupé le pouvoir la plupart du temps et leurs créations de pairs ont aussi été plus nombreuses.

gislative peu mûrie, et qu'elle la retient jusqu'à ce que la nation ait clairement manifesté sa volonté formelle. Cela est incontestablement vrai, et si c'était là toute la vérité, l'autorité restreinte que la Chambre garde encore ne susciterait pas d'animosité violente d'aucun côté ; mais ce n'est qu'une partie de la vérité. Le terme conservateur possède en Angleterre, deux significations distinctes, selon qu'on en fait un adjectif ou un nom. Dans le premier sens il marque une répugnance au changement ; dans le second, il désigne l'un des deux grands partis politiques de l'Etat. Or, pendant plus d'une génération après la réforme de 1832, les deux sens du mot ne furent pas très éloignés l'un de l'autre. Le parti des conservateurs était si bien celui de la résistance au changement, qu'il rendait plausible, si non exacte, la comparaison, par Macaulay, des deux partis qui divisaient la nation à l'avant-train et l'arrière-train d'un cerf, les libéraux étant toujours en avant et les conservateurs suivant leurs pas à distance. Cette comparaison traduisait un aspect du sentiment assez général, que la direction de la politique nationale appartenait normalement aux libéraux, mais que lorsqu'ils marchaient trop vite, les conservateurs arrivaient au pouvoir pour quelque temps, tandis que le pays s'adaptait au nouvel état de choses. Que dans ces conditions la Chambre des Lords s'associât au parti des conservateurs et l'aidât à jouer de temps en temps le rôle de frein, non point arrêter mais pour ralentir seulement le char sur une descente, cela était naturel et ne pouvait pas soulever d'objection sérieuse. Mais la prédication obstinée de Disraëli contre une politique purement négative, combinée avec la nécessité de rechercher l'appui des classes ouvrières après l'extension du suffrage par la loi de réforme de 1867, amena les *Tories* à quitter leur attitude de résistance au changement. Même s'il est vrai que la nouvelle démocratie *tory* est, à tout prendre, moins progressiste que le parti libéral, elle n'est certainement pas opposée à tout progrès. Dans plus d'une direction elle est même plus fa-

vorable au changement. Si le cerf n'a pas gagné une seconde tête, il a du moins appris à marcher en avant d'une extrémité comme de l'autre ; et cette modification dans le parti *tory* a eu un effet marqué sur la situation de la Chambre des Lords.

*La Chambre est devenue l'instrument des conservateurs.* — Bien que les conservateurs aient abandonné leur attitude négative de résistance au changement et qu'ils soient devenus un parti combatif, armé d'une politique positive, ils ont longtemps conservé et même raffermi leur domination dans la Chambre des Lords. Cette Chambre, naturellement, n'a pas perdu toute force de volonté, au point de ne plus faire qu'enregistrer les ordres des chefs unionistes. Elle a encore, dans une certaine mesure, ses opinions propres, qui sont aujourd'hui plus conservatrices que les leurs ; et même lorsqu'ils sont au pouvoir, elle amende assez librement les détails secondaires de leurs projets, et parfois elle fait triompher sa manière de voir. Ainsi, en 1899, elle retrancha du bill du gouvernement local de Londres l'article permettant aux femme de siéger aux conseils de bourg, — modification que les Communes accueillirent de mauvaise grâce ; et en 1902, elle réussit à amender le bill d'éducation primaire de façon à mettre à charge des contribuables les dépenses courantes d'entretien des bâtiments des écoles confessionnelles et à réserver aux évêques une certaine autorité sur l'enseignement religieux qui s'y donne.

Mais si la Chambre des Lords manifeste une volonté propre dans les petites questions, elle porte tout son poids du côté des *Tories* et joue dans leurs cartes dans les grandes luttes de parti qui déchirent le pays. Ainsi, de 1892 à 1895, puis encore en 1906, — les deux seules circonstances, depuis une vingtaine d'années, où les libéraux se trouvèrent au gouvernement, — la Chambre des Lords employa ouvertement son pouvoir à mettre le ministère dans l'embarras. Et l'on a vu, par la manière dont elle traita les principales lois de 1906, que son motif était bien d'aider le parti unioniste, et pas simplement

d'offrir une opposition conservatrice à tout changement. Outre le bill d'éducation, où le conflit d'opinion était très profond, les Communes envoyèrent aux Lords deux autres projets du gouvernement qui divisaient les partis. Le premier, le bill des conflits du travail, qui portait qu'une trade-union n'aurait pas à répondre en justice de quoiqu'elle pût faire en temps de grève, était certainement une loi radicale et à laquelle on aurait compris qu'une Chambre au tempérament conservateur fît opposition ; mais les Lords la votèrent sans amendement. L'autre, le bill du vote plural, destiné à empêcher un électeur de voter en plus d'un endroit, n'engageait aucune grande question de principe et n'apportait aucun changement important dans les institutions anglaises ; seulement, c'était un objet de discorde entre les partis, parce qu'il affectait les chances de gain dans les élections des régions du pays où les partis se serraient de très près. La Chambre des Lords le rejeta presque sans examen.

Il est de fait que depuis la réforme de 1832, le gouvernement de parti s'est énormément développé ; et bien que les différences entre les principes des deux partis soient peut-être moins fondamentales qu'auparavant, le vote au Parlement suit bien plus strictement qu'autrefois la ligne des partis (1). La vie politique est devenue plus entièrement une lutte de partis, dans laquelle il est plus difficile que jamais de demeurer neutre et où les combattants essayent de se servir de toutes les armes qui leur tombent sous la main. Or, l'accentuation même des partis a rendu plus facile pour les pairs la résistance contre un ministère libéral, car, en prenant cette attitude, ils s'opposent évidemment non pas au peuple entier, mais à une partie du peuple seulement, et à une partie qui ne dépasse l'autre que par une très faible majorité. C'est ainsi que la Chambre des Lords, sans cesser d'avoir une opinion propre sur les autres questions, a pu devenir, dans un but de parti, un instrument aux mains des chefs

(1) V. plus loin le chapitre sur « La force des liens de parti ».

des *Tories*, qui s'en sont servis comme d'un évêque ou d'un cavalier de leur couleur sur l'échiquier de la politique de parti.

*Rôle de la Chambre pour provoquer un referendum.* — Un cabinet ne se croit jamais obligé de se retirer devant l'hostilité des Lords, et sa position n'est pas directement, influencée par leur vote. Elle peut cependant être très sérieusement endommagée d'une manière indirecte, si les pairs, sous prétexte que le gouvernement n'est pas réellement d'accord avec l'opinion publique, rejettent des mesures importantes pour provoquer une dissolution du Parlement. En agissant ainsi, ils peuvent réduire à un état d'impuissance politique, tant en fait qu'aux yeux de la nation, un ministère qui n'est pas à même de faire la dissolution. Ce fut le cas du gouvernement libéral, en 1893-1894, lorsque les pairs rejetèrent le bill de *Home Rule* et votèrent des amendements qui dénaturaient les lois des conseils de paroisse et de la responsabilité patronale, celle-ci à tel point, que le gouvernement finit par la retirer tout à fait. Les libéraux s'écrièrent que la Chambre des Lords avait méconnu la volonté du peuple et qu'elle devait être supprimée ou réformée (*end or mend*). L'allitération fit de cette phrase une devise, mais ce cri souleva tellement peu d'enthousiasme populaire qu'à la dissolution, en 1895, le pays soutint le même parti que la Chambre des Lords et renvoya au Parlement une grande majorité unioniste.

L'appel au peuple par les Lords, à un moment où le peuple était de leur parti, ne pouvait naturellement pas être une démarche impopulaire, et pendant quelque temps après la chute du gouvernement de lord Rosebery, ils gagnèrent au lieu de perdre dans l'estime du public. Les conservateurs s'écrièrent même que la Chambre avait retrouvé sa jeunesse et qu'elle était redevenue un organe important de l'État en affirmant son droit d'en appeler du cabinet et de la majorité des Communes à la nation elle-même. On assura que les Lords s'étaient attribué le rôle d'exiger une sorte de referendum sur les

mesures d'une gravité exceptionnelle ; mais, pour utile que cette fonction puisse être, si bien entendu la nature des choses en admet la possibilité, ce n'est pas la Chambre des Lords actuelle qui pourrait l'exercer, car le but qu'elle poursuit en agissant ainsi est essentiellement un but de parti. En essayant de faire appel au corps électoral, les Lords suivent les ordres d'un seul parti. Ainsi, en 1893, ils étaient tout prêts à forcer le cabinet à poser la question de confiance devant le pays ; mais en 1905, rien n'était plus éloigné de leur pensée que de provoquer la dissolution, car une série d'élections partielles faisaient douter sérieusement que le gouvernement des conservateurs eût gardé sa popularité.

Or, le pouvoir de provoquer un referendum ou un appel au peuple, dont on ne fait jamais usage qu'au profit d'un parti et au détriment de l'autre, ne peut manquer, à la longue, de devenir extrêmement désagréable pour celui qui en pâtit, quelque popularité que cette institution puisse rencontrer à un moment donné et malgré tous les avantages que ne cesse d'y trouver le parti qu'elle assiste ; et il est peu vraisemblable qu'elle se recommande à la masse des penseurs comme une institution juste et proprement politique. La Chambre des Lords offre un handicap permanent en faveur des *Tories*, et l'on est persuadé que cet avantage leur a servi même dans les élections de la Chambre des Communes. Ils ont répété aux ouvriers que si les conservateurs leur font moins de promesses, ils sont cependant mieux à même de les tenir que les libéraux, qui ne peuvent pas dominer la Chambre des Lords. Ce sont des éléments dont il faut tenir compte en discutant une réforme éventuelle de cette Chambre ; mais, avant d'aborder cette question, il importe de considérer les Lords à quelques autres points de vue : leur activité en dehors des partis, la procédure qu'ils appliquent aux bills des députés en particulier et aux bills privés, et l'influence personnelle des chefs parmi les pairs.

*La législation sans caractère politique.* — Jusqu'ici,

nous n'avons envisagé que des projets du gouvernement, appuyés par l'autorité d'un ministre responsable, et que la Chambre haute doit traiter avec circonspection. Les Lords ne se croient pas tenus à la même réserve en ce qui concerne les bills individuels des députés, que les Communes leur transmettent. Ces projets ne rentrent pas précisément dans la catégorie des questions politiques, et bien qu'ils traitent parfois de problèmes importants, ni le cabinet ni les partis ne prennent position officiellement à ce sujet. Les Lords peuvent donc sans crainte les amender ou les rejeter ; mais cette fonction de la Chambre haute ne sert plus à grand chose, depuis qu'il est devenu si difficile pour un député de faire passer aux Communes un projet particulier qui rencontre une opposition un peu sérieuse. Son droit d'initiative est encore moins important. Le gouvernement, afin d'épargner le temps aux Communes, dépose quelques-uns de ses projets secondaires en premier lieu aux Lords (1) ; mais les projets individuels des pairs ont peu de chance de passer. Il est déjà très ardu pour un simple membre des Communes de faire franchir à son projet toutes les étapes dans cette Chambre, malgré toutes les séances réservées dans ce but au commencement de la session ; mais il est encore plus difficile d'y faire passer un bill arrivant de la Chambre des Lords à une époque plus avancée. Il en résulte que sur le petit nombre de projets de l'initiative personnelle des membres du Parlement qui sont votés à chaque session, seulement un sixième environ émane des pairs.

*Législation des bills privés.* — La situation de la Chambre des Lords à l'égard des bills privés est bien différente, car les projets de cette espèce sortent complètement du domaine des questions politiques. L'action

(1) Quand les libéraux sont au pouvoir, cette combinaison ne présente pas grand avantage pour des bills que les Lords seraient disposer à amender sérieusement, parce que les Communes devraient ensuite consacrer beaucoup de temps à reviser ces amendements.

des Lords à leur égard, comme nous l'avons déjà fait remarquer, est même beaucoup plus importante que celle des Communes ; et de fait, les comités des bills privés de la Chambre haute inspirent généralement plus de confiance parce que leurs membres sont des hommes de plus d'expérience (1). Si la Chambre des Lords remplit donc un rôle secondaire par rapport à toute espèce de lois d'intérêt général, et un rôle particulièrement effacé en ce qui concerne les projets du gouvernement, son activité, au contraire, est constante et d'une haute utilité pour l'œuvre de la législation d'intérêt privé et local, dont l'importance en Angleterre est considérable.

*L'influence personnelle des pairs* est beaucoup plus grande que leur autorité collective. La décroissance de la classe des grands propriétaires a remplacé le respect de l'antique aristocratie terrienne par le culte des titres, qui ne contribue pas peu aux profits de la pairie. On le voit même dans les affaires commerciales, bien que les Lords dans leur ensemble paraissent peu qualifiés par leur expérience pour s'occuper de questions de ce genre, puisque, à une époque récente encore, la noblesse se trouvait exclue par tradition de la vie commerciale. L'un des moyens employés par Hooley, spéculateur émérite, pour décider le public à le suivre dans ses aventures, fut d'inscrire un certain nombre de pairs dans ses conseils d'administration : on les appelait administrateurs de guinée (2), parce que leur principale fonction consistait à empocher une guinée par séance. Les révélations des affaires Hooley mirent fin à cet usage, il y a quelques années ; mais le fait qu'il a existé montre la confiance que les titres de noblesse devaient inspirer à une vaste catégorie de souscripteurs.

L'éclat du rang semble même exercer une fascination plus grande à mesure qu'on descend l'échelle sociale ; un

(1) Rapport du comité de la législation des bills privés, *Com. Papers*, 1888, XVI, 1.

(2) *Guinea-pig directors*, littéralement : administrateurs-cochons-d'Inde.

rejeton de famille noble, même sans être soutenu par des intérêts territoriaux, fait généralement un bon candidat pour le Parlement dans une circonscription ouvrière. L'extension du suffrage a donc plutôt augmenté que diminué l'influence de la noblesse. Sans doute, la Chambre des Communes maintient officiellement sa prétention que les pairs ne prennent aucune part aux élections générales ; mais ceux-ci, néanmoins, interviennent activement dans les luttes politiques et même dans les grandes organisations électorales, particulièrement dans celles qui se trouvent, comme la *Primrose League*, un peu à l'écart du mécanisme régulier des partis. En dehors de la période des élections générales, les chefs de la Chambre des Lords parlent constamment en public ; et de nos jours, les discours des réunions publiques sont rapportés dans la presse quotidienne aussi complètement et ils y sont lus pour le moins autant que les débats de la Chambre des Communes. L'étranger est frappé de la confiance que le peuple témoigne à ceux des pairs qui se sont fait une situation au premier rang de la politique. On semble croire qu'ils occupent une position supérieure aux mêlées de la vie publique ; que le rang, la fortune et la réputation qu'ils possèdent aient satisfait leurs ambitions, et qu'ils se trouvent au-dessus des tentations qui assaillent le commun des hommes.

*La réforme de la Chambre des Lords.* — En apportant, à l'automne de 1906, des amendements au bill d'éducation, tellement contraires à l'esprit de cette loi que la Chambre des Communes les rejeta à une immense majorité, sans aucune tentative de compromis, les Lords ont de nouveau mis la question de la réforme de la Chambre haute en évidence devant le pays. Personne ne songerait aujourd'hui à créer de toutes pièces la Chambre des Lords telle qu'elle existe ; mais suivant l'observation de M. (à présent, lord) Courtney : « L'opinion publique peut tolérer longtemps un mécanisme qui fonctionne sans frottements inutiles, bien qu'elle ne le construirait pas de la même façon si elle devait en faire

le premier plan (1) ». Cela est particulièrement vrai dans le cas où il serait difficile de le remplacer par un autre qui fonctionne mieux ; et c'est pourquoi il importe, en discutant la réforme de la Chambre des Lords, de se rendre compte exactement des buts que l'on veut atteindre.

*Les buts de la réforme.* — Or, il y a quatre buts possibles pour cette réforme : diminuer le pouvoir de la Chambre ; le renforcer ; en changer la nature ; ou le mettre mieux en harmonie avec les éléments populaires de l'Etat. Il ne sera pas sans intérêt d'examiner ces objets chacun à son tour.

*Réduction du pouvoir de la Chambre.* — La Fédération nationale libérale a accumulé les vœux pour la restriction de ce que l'on appelle le veto de la Chambre des Lords. Cela est bien naturel, car, à côté de l'opposition de principe au pouvoir législatif héréditaire, il y a le fait irritant que cette Chambre est toujours hostile au parti libéral. Personne ne proposerait que la seconde Chambre, du moment qu'on admet son existence, soit complètement dépourvue du droit de rejeter ou d'amender les bills qui lui arrivent des Communes. Mais on propose, cependant, que ce veto ne puisse pas être renouvelé après un certain intervalle, et la question capitale est celle de la durée de cet intervalle. En décidant que les Lords ne pourront pas rejeter un bill voté par les Communes dans deux Parlements successifs, on ne ferait sans doute que ratifier par une loi leur rôle constitutionnel moderne ; car, bien que les Lords puissent refuser une seconde fois de voter un projet d'un cabinet après qu'une élection générale a montré qu'il conserve la confiance du pays, ils ne l'ont jamais fait et il n'y a pas beaucoup d'apparence qu'ils se risquent jusque-là. D'autre part, décider que les Lords ne pourront plus rejeter ou amender un bill voté par les Communes dans deux sessions successives du même Parlement, cela signifierait qu'ils ne

(1) *The Working Constitution*, p. 120.

pourraient ni rejeter ni amender sérieusement aucun projet du gouvernement, quoiqu'ils pensent de l'opinion nationale à l'égard de cette mesure, sauf dans la dernière session d'un Parlement dont les pouvoirs expirent (1). Cela équivaudrait presque à la suppression complète de la seconde Chambre en ce qui concerne les projets du gouvernement, car l'ombre d'autorité qui lui resterait ne serait guère plus que le droit de demander aux ministres de changer d'avis : chose qu'ils ne pourraient faire sous peine de se rendre ridicules. Le président de la République Française possède un droit semblable vis-à-vis des Chambres, mais il ne l'exerce jamais. Une réforme dans ce sens pourrait s'opérer, mais autre chose est de savoir si elle serait sage.

D'ailleurs, la règle que les Lords ne pourraient plus rejeter ou amender un bill voté par les Communes dans deux sessions successivement, même si elle ne devait pas enlever virtuellement tout pouvoir à la Chambre des Lords, n'atteindrait cependant pas le but que les libéraux poursuivent. Elle ne les mettrait pas sur un pied d'égalité avec les conservateurs, car elle aurait pour résultat qu'il faudrait aux libéraux deux sessions pour voter n'importe quelle loi de conséquence, tandis que les conservateurs pourraient y arriver en une seule.

Nous n'examinons pas ici la question de réduire le pouvoir des membres héréditaires de la Chambre en y faisant entrer d'autres membres à leur place, mais le problème de la réduction du pouvoir de la Chambre en tant qu'assemblée. Ceux qui s'occupent sérieusement de réformer la composition de cette assemblée se montrent généralement plus soucieux d'accroître son autorité que de la diminuer, et il serait assez étrange de vouloir rendre la Chambre des Lords plus représentative ou plus populaire, en même temps qu'on lui enlèverait les derniers restes de son pouvoir dans les questions politiques.

(1) Les partisans de cette réforme ne l'appliqueraient probablement pas à la législation des bills privés.

*Le renforcement du pouvoir de la Chambre.* — En considérant les propositions de réforme de la Chambre des Lords qui tendent à augmenter son influence, nous sommes amenés à nous demander si dans un régime parlementaire, c'est-à-dire dans un gouvernement de parti, aussi développé que celui qui fonctionne en Angleterre, il y a place pour une Chambre haute plus puissante. Il y a cinquante ans, on défendait les Chambres hautes par la raison qu'elles agissaient comme un frein sur les tendances radicales de la législature. Mais, nous l'avons vu, la Chambre des Lords n'exerce plus cette fonction en réalité. Elle ne cherche pas à enrayer l'œuvre législative de l'un des partis, et elle ne peut entraver l'autre sérieusement qu'à la faveur de circonstances exceptionnelles. Aucune Chambre haute ne pourrait d'ailleurs plus rendre ce service aujourd'hui en Angleterre. En fait, bien qu'historiquement parlant la situation de la Chambre des Lords ait pu être une conséquence de son caractère héréditaire et non représentatif, elle est condamnée désormais à son rôle actuel par la logique inexorable d'un système politique. Les restrictions de son pouvoir sur les bills du gouvernement sont imposées par le principe de la responsabilité devant la Chambre populaire d'un ministère s'appuyant sur des partis hautement organisés ; son incapacité d'exercer une influence considérable sur les autres lois d'intérêt général dérive non pas de sa faiblesse inhérente, mais de l'état de la Chambre des Communes ; et pour ce qui regarde la législation des bills privés, qui ne rentre pas dans le domaine des questions politiques, elle exerce pleinement la part d'autorité qui revient à l'une des assemblées du Parlement.

*La modification de la nature de son pouvoir.* — Le même raisonnement s'appliquerait à toute proposition de changer le caractère des pouvoirs exercés par les Lords. Les directions de l'activité possible d'une seconde Chambre sont fixées en Angleterre par le régime lui-même, et elles ne sont pas bien différentes de celles qui sont actuellement suivies par la Chambre des Lords. La Chambre

pourrait assurément être dépouillée du reste d'autorité politique qui lui appartient encore, et l'on pourrait lui enlever le droit de participer à la législation des bills privés ; mais il semble que la nature de ses pouvoirs ne puisse pas être bien considérablement modifiée, sauf en réduisant simplement leur étendue.

*Sa mise en harmonie avec la nation.* — Pendant la génération qui suivit la réforme de 1832, on parlait de la possibilité de créer de nouveaux pairs comme d'une garantie suffisante contre toute obstination de la part de la Chambre haute. On pensait qu'un ministère soutenu par la nation pourrait, si c'était nécessaire, contraindre les Lords à céder, en conseillant à la Couronne de créer autant de pairs qu'il faudrait pour faire pencher la balance. Le gouvernement de lord Grey s'était proposé de recourir à cet expédient, comme dernier moyen de faire voter la loi de réforme de 1832, et il avait obtenu le consentement de Guillaume IV ; mais la menace suffit et les Lords cédèrent. Un procédé de cette violence serait probablement inutile aujourd'hui et ne fournirait qu'un remède temporaire. En réalité, ce n'est pas avec les Communes que la Chambre des Lords entre en graves conflits à présent ; c'est avec le cabinet qui représente ou prétend qu'il représente la nation ou, pour parler plus exactement, la plus grande partie de la nation ; et aucune création de pairs n'aurait lieu afin de faire passer une loi à la Chambre des Lords, à moins que le parti au pouvoir n'ait reçu du peuple le mandat de voter cette loi. C'est cela que signifie réellement l'axiome, que la Chambre des Lords peut provoquer un referendum ou un appel au peuple à propos d'une loi à laquelle elle s'oppose. La création de pairs dans le but d'inonder la Chambre ne serait donc pas tentée avant qu'une élection générale n'ait démontré la volonté persistante du corps électoral à l'égard de la loi en question, et en ce cas, les Lords ne manqueraient pas de se soumettre. Naturellement, on peut différer d'opinion sur le point de savoir si la manifestation de la volonté du peuple est assez claire. Ainsi, en 1893, les li-

béraux prétendirent que l'élection générale précédente s'était faite sur la question du *Home Rule*, tandis que les conservateurs soutenaient qu'elle avait porté sur d'autres questions ; et il en fut de même à propos du bill d'éducation en 1906. Parfois la discussion s'échauffe, mais il y a peu de danger d'une action irréfléchie, surtout à cause du nombre énorme de pairs qu'il faudrait pour renverser la majorité à la Chambre des Lords. C'est l'un des cas nombreux où les conventions de la constitution peuvent paraître tendues, mais où l'on peut être également sûr qu'elles ne seront point violées (1).

A supposer, d'ailleurs, que la création de pairs fut dans le domaine des choses pratiques aujourd'hui, on n'y trouverait qu'un remède temporaire aux griefs existants. Contrairement à l'opinion courante, lord John Russell était d'avis qu'en 1832, l'autorité de la Chambre des Lords souffrit en somme plus de l'abstention de ses membres sous les menaces qu'elle n'aurait fait d'une création effective de pairs, qui l'aurait mise en harmonie avec le peuple. Il observe que la majorité *tory* de quatre-vingts, qui était hostile au gouvernement de Lord Grey, fut contenue par Wellington, tandis que Lyndhurst s'en servit pour faire échouer des mesures modestes mais utiles (2). Les événements ultérieurs démontrèrent l'impossibilité de maintenir l'harmonie entre les Chambres au moyen d'une seule création de pairs, car si l'on avait donné des sièges de pairs à une poignée de partisans de lord Grey en 1832, la Chambre n'en serait pas moins redevenue conservatrice à une grande majorité dans l'espace d'une génération.

(1) Le pouvoir de créer assez de pairs pour inonder la Chambre a une valeur potentielle. On pourrait s'en servir une fois pour toutes pour supprimer ou transformer l'assemblée, et ce fait exerce, à n'en pas douter, une influence sur l'attitude générale des membres ; mais il n'affecte pas l'argument, que ce pouvoir est sans utilité comme moyen de maintenir l'harmonie entre les deux Chambres.

(2) *Recollections and Suggestions*, pp. 110, 111.

La difficulté à l'heure actuelle ne réside pas tant dans le fait que les pairs seraient d'une manière permanente en désaccord avec la nation, que dans le fait qu'ils sont liés à l'un des deux partis qui divisent le pays. Une simple réduction dans l'importance de la majorité *tory* ne ferait pas de bien, ou du moins elle n'en ferait guère ; et la difficulté ne serait pas résolue si la majorité passait à l'autre parti, ni même si elle se déplaçait périodiquement. Dans un pays aussi strictement gouverné par les partis que l'Angleterre de nos jours, la majorité dans la Chambre haute doit à un moment quelconque appartenir à l'un ou à l'autre parti. Si cette majorité se déplaçait, il n'en résulterait pas d'irritation permanente du même côté ; mais ce serait tantôt l'un et tantôt l'autre qui se plaindrait que les Lords entravent la volonté du peuple. Si donc on peut espérer que la création occasionnelle d'un grand nombre de pairs, soit héréditaires, soit à vie, produirait momentanément une plus grande harmonie de vues entre les deux branches du Parlement, un accord politique constant ne pourrait toutefois se maintenir qu'au moyen d'additions semblables à la Chambre haute par chaque nouveau groupe de ministres qui voudrait faire de la Chambre un simple outil entre ses mains. Bref, une Chambre haute, dans un vrai régime parlementaire, ne peut pas être mise d'accord en permanence avec le parti dominant de l'heure, si ce n'est au prix du sacrifice complet de son indépendance. Quant à faire de la Chambre des Lords un pur instrument aux mains de chaque ministère, ce serait à peu près impossible et, d'ailleurs, absurde au point de vue politique.

*Réforme dans la composition de la Chambre.* — Ce qui est vrai pour la création des pairs l'est également pour toute autre méthode de changement dans la composition de la Chambre. Les projets de réforme de cette composition se sont inspirés principalement du désir de réduire l'élément héréditaire et de remplir le vide par des membres représentatifs choisis suivant d'autres méthodes. La Chambre renferme naturellement un bon nombre de

fainéants qui ont hérité le droit, mais nullement le désir d'exercer une fonction publique. Ou bien ils ne siègent jamais, ou bien ils ne viennent que pour gonfler les rangs d'une majorité acquise d'avance sur une mesure qui excite très généralement l'intérêt. Ils ne consacrent au travail de la Chambre ni leur pensée, ni leur temps ; et leur vote, dans les rares circonstances où ils le donnent, a le don d'exaspérer particulièrement leurs adversaires. Comme les assidus sont en petit nombre, on a proposé que la noblesse anglaise, de même que l'écossaise et l'irlandaise, dût choisir des représentants dans son sein, et que le reste n'ait point de vote. Or, de même que les pairs représentatifs d'Ecosse et d'Irlande sont solidement unionistes, de même un changement de cette espèce n'aurait d'autre résultat que d'augmenter la majorité conservatrice de la Chambre, à moins qu'on n'adopte un principe de représentation de la minorité ; en ce cas, la majorité, quoique réduite en nombre, n'en serait pas moins constante et encore davantage soumise aux ordres de parti.

D'autre part, on a proposé de rendre la Chambre plus représentative par rapport à la nation au moyen d'une création plus ou moins importante de pairs à vie, dont une partie peut-être seraient nommés par diverses autorités publiques dans le Royaume Uni. On peut douter cependant que des pairs à vie soient nécessaires pour rehausser le prestige ou, dans un sens, le caractère représentatif de la Chambre. La pairie a toujours été largement ouverte à des hommes de talent dans divers domaines ; et s'il n'est pas douteux que beaucoup d'hommes sans fortune ont été exclus d'un honneur qui fût devenu une charge pour leurs descendants, beaucoup d'autres, par contre, l'ont obtenu. Le nombre des membres héréditaires de la Chambre a augmenté à peu près, sinon tout à fait, en proportion de la population ; et seulement un quart environ des membres actuels siègent en vertu d'un titre remontant au delà de 1800. Une grande partie des pairies ont été accordées pour services politiques;

mais d'autres ont été conférées à raison de la richesse acquise dans des entreprises commerciales et industrielles ; les grands jurisconsultes et les militaires distingués ont toujours reçu la pairie en récompense, et il en a été de même, à une époque plus récente, pour quelques hommes éminents dans les sciences et les lettres. Une assemblée qui compte ou qui a compté récemment dans son sein des noms comme ceux de Tennyson, Acton, Kelvin, Lister, Rayleigh et bien d'autres, peut supporter la comparaison sous le rapport de la distinction des personnes avec n'importe quelle Chambre législative que le monde a jamais connue. C'est pourquoi l'on peut se demander raisonnablement si le défaut dont on cherche le remède dans la création de pairs à vie, au lieu d'être un manque de capacités intellectuelles dans la Chambre, n'est pas plutôt que ses membres ne représentent pas les courants les plus profonds de la vie nationale.

*Il n'est pas probable que la réforme renforce beaucoup la Chambre.* — Seulement, la distinction personnelle des membres dans des domaines étrangers aux affaires publiques a bien peu de rapport avec le pouvoir politique d'une assemblée ; et la Chambre des Lords elle-même fournit une preuve des plus frappantes sur ce point. Les hommes dont nous avons cité les noms n'ont pris aucune part au travail de la Chambre : des gens comme eux s'en mêlent rarement. Et, d'ailleurs, quand ils s'en mêlent, ils le font rarement bien. De temps en temps, un homme de cette espèce trouve l'occasion de prononcer à propos de son métier des paroles qui ont du poids. Par exemple, on fut d'accord que le discours de Lord Roberts sur l'insuffisance de l'armée anglaise, au mois de juillet 1905, fit le plus grand effet ; mais, n'eût été la règle des fonctions publiques qui lui fermait la bouche en tout autre endroit, son discours prononcé partout ailleurs n'aurait pas eu moins d'effet. Quant à ceux qui ambitionnent la pairie à raison de leur distinction dans d'autres domaines, ou bien ils ne prendraient aucun intérêt à la politique, ou bien ils le prendraient à un âge si

avancé qu'en général ils n'auraient plus guère d'action sur le public. L'influence et la réputation que la Chambre des Lords possède aujourd'hui ne dérive pas de la renommée personnelle de ses membres, mais du prestige social de la pairie, et aucune création de pairs à vie n'y pourrait rien ajouter. L'autorité d'une assemblée publique ne dépend pas de l'éminence de ses membres, mais de leur popularité politique ; et comme il est trop évident qu'aucun homme d'Etat anglais en pleine possession de sa vigueur et de sa popularité n'accepterait volontiers d'échanger un siège à la Chambre des Communes contre une nomination à vie dans aucune seconde Chambre, il est clair aussi qu'une Chambre des Lords construite de cette façon deviendrait en grande partie un asile pour les éclopés de la politique.

Un autre projet du même genre proposait que la Chambre fût refondue sur le modèle du Conseil privé : seulement, de nos jours, le Conseil privé, en tant qu'il fonctionne, n'est autre chose que le ministère, et le reste des membres ne figure que dans les circonstances de cérémonies. Il n'est qu'un instrument de gouvernement aux mains du cabinet, et l'on ne voit pas comment il pourrait bien être autre chose pour ce qui regarde les questions politiques proprement anglaises. L'idée de faire siéger des représentants des colonies à la Chambre des Lords est intéressante à d'autres points de vue, mais il est clair qu'on ne pourrait pas l'appliquer en matière de législation interne. Il serait encore bien plus déplorable d'exposer la volonté de la Chambre des Communes, dans les propres affaires de l'Angleterre, à être entravée par des représentants d'autres parties de l'empire, que de la voir entravée par des nobles anglais héréditaires.

*Autres résultats probables.* — Si toutefois un changement dans la composition de la Chambre des Lords ne semble pas devoir rehausser l'importance de son rôle comme corps politique, il pourrait bien diminuer l'influence personnelle des pairs en particulier. Si la Chambre arrivait à ne plus être considérée que comme une col-

lection de personnes occupant un siège à vie, la situation sociale de ses membres pourrait être fort différente de celle d'une aristocratie héréditaire. Une réforme radicale dans la composition de la Chambre produirait sans doute encore un changement d'une autre sorte. La fonction peut être la plus importante de la Chambre des Lords à l'époque actuelle, et probablement le privilège le plus considérable de ses membres, c'est qu'elle constitue une réserve abondante de ministres d'Etat. En vertu de la tradition courante, les ministres doivent tous être pris dans l'une des deux Chambres; et un bon nombre d'entre eux sont toujours choisis parmi les pairs. Cet usage donne aux membres de la noblesse qui s'intéressent sincèrement à la vie publique, même s'ils n'ont que des talents de second ordre, une perspective suffisante d'arriver aux honneurs en rendant des services. Or, s'il s'agissait de créer un certain nombre de pairs à vie, il serait évidemment possible de conférer un titre à un homme dans le but d'en faire un ministre. Et si cette pratique se généralisait, elle affecterait non seulement la position des pairs existants, mais encore la situation de la Chambre des Communes. Car un homme né sans titre pourrait de cette manière arriver aux charges suprêmes de l'Etat sans faire un stage dans la Chambre populaire. Et l'on ouvrirait ainsi un canal de communication directe entre le cabinet et les forces politiques de la nation, sans l'intermédiaire de la Chambre des Communes. Ce changement serait un premier pas vers la diminution de l'autorité du Parlement, car les cabinets étant en réalité faits et défaits par la voix du peuple exprimée dans les élections générales, ainsi que nous l'expliquerons au chapitre suivant, une grande partie du pouvoir de la Chambre des Communes repose sur le fait qu'elle est le seul terrain où se recrutent tous les ministres qui ne sont pas des pairs héréditaires.

Si peu satisfaisante que beaucoup de gens en Angleterre puissent donc trouver la situation actuelle de la Chambre des Lords, les difficultés qui entourent le pro-

blème de cette réforme n'en sont pas moins fort grandes ; et c'est par la perception à-demi consciente de ces difficultés qu'on s'explique que de tous les projets de réforme de la Chambre qui ont été proposés dans ces dernières années par les chefs de toutes les nuances de l'opinion politique, aucun n'ait porté de fruit ni même n'ait pris la forme d'un plan précis s'imposant dans une mesure considérable aux sympathies du public. La réforme de la Chambre des Lords, ou la création de quelqu'autre seconde Chambre qui donne satisfaction, n'est peut être pas une tâche impossible, mais c'en est une qui exigera un haut degré d'esprit politique constructeur ; et pour lui assurer les meilleures chances de succès, il importerait de l'entreprendre au moment où il est le moins probable qu'on y songera, au moment où la question n'excitera point d'intérêt passionné.

# CHAPITRE XXIII

## LE CABINET ET LE PAYS

*Le pouvoir a passé du Parlement au peuple.* — Si la prépondérance de la Chambre des Communes a été atteinte par une délégation de son autorité au cabinet, elle a encore subi un amoindrissement par le transfert de pouvoir directement au corps électoral. Ces deux tendances ne sont d'ailleurs pas sans lien entre elles. Le transfert du pouvoir au corps électoral est dû en partie à l'influence croissante des ministres, à la constatation du fait que la politique est dirigée surtout par eux et non par le Parlement.

*Causes du transfert : 1° l'accroissement du pouvoir du cabinet.* — Le cabinet à présent gouverne la nation, avec l'avis et le consententement du Parlement ; et c'est pour cela précisément que la nation veut décider le choix du cabinet qui la gouvernera. Sans doute, le ministère dépend, pour son existence, du bon plaisir de la Chambre des Communes ; mais en réalité c'est du pays qu'il tient son mandat comme résultat d'une élection générale. Même si sa vie était tranchée par les Communes, le cabinet qui lui succéderait ne chercherait pas son appui dans ce Parlement, mais il ferait immédiatement la dissolution et demanderait aux électeurs une nouvelle majorité. Il n'en était pas du tout ainsi il y a quarante ans.

Le Parlement élu en 1852, qui ne siégea qu'un peu plus de quatre ans, soutint pendant la première partie de cette période un ministère de coalition de libéraux et de Peelites et pendant la seconde partie, un ministère de libéraux seuls. Le Parlement suivant offre encore un meilleur exemple. Il se réunit en 1857, avec une majorité énorme en faveur du cabinet libéral de lord Palmerston ; mais en moins d'une année celui-ci fut battu et se retira pour faire place aux conservateurs qui, sous lord Derby, continuèrent à gouverner encore pendant un an avant de faire la dissolution. Le cas du ministère conservateur suivant est encore plus frappant. Arrivé au pouvoir en 1866, en face d'une majorité hostile, fortement libérale mais lamentablement divisée sur des questions de réforme, il demeura au pouvoir pendant plus de deux ans et fit adopter une extension considérable du suffrage avant de dissoudre le Parlement. Depuis lors, il ne s'est plus rien passé de semblable. Chaque changement de ministère dans la suite a été la conséquence immédiate d'une élection générale, ou bien le nouveau cabinet n'a conservé l'ancien Parlement que tout juste le temps qu'il fallait pour expédier les affaires courantes, puis il a fait appel au peuple. En pratique, donc, un changement de ministère aujourd'hui est ou bien le résultat d'une élection générale, ou bien immédiatement ratifié par une élection générale.

2° *L'augmentation du corps électoral.* — Le déclin du pouvoir de la Chambre est encore dû en partie à l'extension du suffrage et au développement du corps électoral qui en fut la conséquence, en sorte que celui-ci est devenu si grand qu'il n'est plus possible d'entrer en contact direct ou personnel avec les électeurs, mais seulement de les toucher par la publicité. Un cynique pourrait bien dire que si l'oligarchie engendre l'intrigue, la démocratie est basée sur la réclame, car pour dominer le corps électoral il ne suffit plus, comme il y a cent ans, d'être patronné par quelques personnages influents ou d'avoir l'appui des membres du Parlement. C'est à la

foule immense des électeurs qu'il faut s'adresser et il s'ensuit que les questions doivent se discuter non seulement au Parlement, mais encore à la portée du peuple tout entier.

3° *Le contrôle de l'opinion publique.* — La troisième raison pour laquelle le pouvoir s'est éloigné de la Chambre se trouve dans le contrôle que l'opinion publique a pris sur les affaires politiques, grâce aux moyens rapides qu'elle possède d'apprendre ce qui se passe et de former et d'exprimer son jugement. Quelle que soit l'importance des articles de fond des journaux quotidiens pour créer ou pour traduire le sentiment général, — et il n'y a pas de raison de supposer qu'aujourd'hui ces articles aient, sous ce double rapport, moins de conséquence qu'autrefois, — il est manifeste que la multiplication des journaux à bas prix a mis un nombre de gens infiniment plus grand à même de s'informer rapidement des événements courants, tandis que la poste, le télégraphe et l'habitude de l'organisation leur permettent de faire connaître beaucoup plus facilement leur manière de voir. Un débat, un vote ou un incident qui s'est produit au Parlement à une heure avancée de la nuit est répandu dans tout le pays au déjeuner le lendemain matin, et les électeurs influents, les clubs, les comités et autres organisations semblables peuvent louer ou censurer, encourager ou avertir leur député au sujet de son vote avant la prochaine séance de la Chambre. Jean-Jacques Rousseau prétendait que les Anglais n'étaient libres qu'au moment de l'élection du Parlement, et qu'après cela ils étaient réduits en servitude pendant toute sa durée. Ce reproche n'était déjà point fondé à son époque ; il l'est encore beaucoup moins aujourd'hui. C'est pour cette raison que les Anglais ont cessé de réclamer des Parlements annuels, et c'est à peu près la seule des six fameuses réformes de la Charte du Peuple qui n'ait point reçu son accomplissement (1). Au contraire, pendant les vingt

(1) Ces six réclamations portaient sur : le suffrage universel, l'annalité des parlements, l'égalité des districts électoraux, la

années de 1832 à 1852, à l'époque où retentissait le cri des chartistes, la durée moyenne des Parlements fut de 4 ans, et depuis l'extension du suffrage en 1868, ils ont vécu en moyenne quatre ans et trois quart.

*Manifestations de ce phénomène.* — Des signes infaillibles révèlent le transfert de pouvoir qui s'est opéré de la Chambre des Communes au peuple, et aucun ne le trahit plus clairement que la fréquence des allusions qui se font, au Parlement même, à l'opinion de « l'homme dans la rue ». On prétend qu'il craint telle chose, que telle autre le choque, qu'il en réclame une troisième, et il est entendu que la Chambre prend ses vues en considération. Non pas que « l'homme dans la rue » soit particulièrement doué de connaissances, d'expérience ou de sagesse, à un plus haut point que les députés eux-mêmes. Tant s'en faut ! On le cite comme un spécimen d'humanité moyenne, comme le personnage à qui Carlyle s'en prenait lorsqu'il représentait les Parlements modernes avec leurs 27 millions d'auditeurs : pour la plupart des imbéciles (1). On présume que les membres de la Chambre tiennent compte de « l'homme dans la rue », parce qu'ils sont ses représentants et parce qu'ils le considèrent comme le type d'un électeur d'intelligence ordinaire. En fait, il est la personnification de ce que l'on croit être l'opinion au dehors du Parlement.

*La doctrine du mandat.* — L'on trouve encore un signe des temps dans la doctrine, sanctionnée aujourd'hui par la plus haute autorité, que le Parlement ne peut pas, sans un mandat de la nation, légiférer sur une question nouvelle d'importance capitale. Pendant longtemps on a discuté la théorie qui voudrait faire du député pris individuellement un simple délégué de ses électeurs, en sorte que s'il changeait sa manière de voir

suppression de la condition du cens, le vote secret et la rémunération des députés. De tout cela, il n'y a que l'annalité des Parlements et la rémunération du mandat législatif qui n'aient point été, en somme, réalisées.

(1) *Latter Day Pamphlets : The Stump Orator*, n° 5.

il serait obligé de donner sa démission et de solliciter une réélection ; mais l'idée que le Parlement tout entier exerce une délégation, en ce sens qu'il lui soit moralement défendu de s'occuper des questions qui n'ont pas été soumises au peuple lors d'une précédente élection générale, on l'aurait regardée autrefois comme une dangereuse hérésie politique. Cependant, au cours de la récente agitation soulevée par le problème économique, M. Balfour tout en repoussant la thèse que le Parlement de cette époque, parce qu'il avait été élu sur la seule question de la guerre sud-africaine, aurait dû être dissous après la conclusion de la paix (1), refusa d'accorder le temps nécessaire à un débat sur la libre-entrée des denrées alimentaires, sous prétexte qu'il n'était point conforme à la constitution que le Parlement statuât sur cette question avant qu'elle n'eût soumise au peuple dans une élection générale (2), et qu'il était inopportun pour la Chambre de discuter un problème qu'elle ne pouvait pas trancher (3).

C'est en se basant sur un principe du même genre que l'opposition soutint tant de fois, pendant les derniers temps du ministère de M. Balfour, qu'il devait se retirer, nonobstant la majorité sur laquelle il s'appuyait encore à la Chambre des Communes, parce que une longue série d'élections partielles montraient qu'il avait perdu la confiance du pays. On prétendit qu'en conservant le pouvoir dans ces circonstances, il violait l'esprit de la constitution (4) ; et la retraite de M. Balfour à la fin de 1905, à un moment où le Parlement n'était pas en session, équivalut à un aveu que s'il n'était pas nécessaire d'abandonner le pouvoir en pareil cas, du moins c'était convenable. Des ministères précédents se sont brisés parfois à cause des dissensions qui séparaient leurs

(1) P. ex. HANSARD, 4e série, CXXXII, pp. 1013-1015 ; CXLI, p. 162.

(2) *Ibid.*, CXXXI, p. 679 ; CXLVI, pp. 987-989.

(3) *Ibid.*, CXLI, p. 163 ; CXLV, pp. 622, 627 ; CXLVI, p. 496.

(4) *Ibid.*, CXXXII, pp. 1015, 1019 ; CXLI, pp. 122, 123, 180-182.

membres, ou de l'impossibilité de maintenir un gouvernement fort ; mais il n'y a pas d'exemple antérieur d'un cabinet qui, sans avoir perdu sa majorité au Parlement, se soit retiré apparemment comme suite d'un changement dans le sentiment populaire.

*Affaiblissement de l'intérêt pris au compte-rendu des débats.* — Mais le signe le plus grave, peut-être, de la perte du pouvoir par la Chambre se trouve dans l'intérêt affaibli que le public prend aux débats parlementaires. Au XVIIIe siècle, la Chambre s'efforçait d'empêcher la publication de ses débats. Aujourd'hui, ils sont publiés en vertu d'un contrat avec le gouvernement, qui porte qu'aucun discours ne sera réduit à moins d'un tiers de sa longueur dans le compte-rendu (1) ; aussi la plupart des députés cherchent-ils à figurer le plus possible en évidence dans les journaux. Mais, si les députés éprouvent un désir constant de voir reproduire ce qu'ils ont dit, le public se montre beaucoup moins avide de le lire. Des hommes qui connaissent à fond la presse parlementaire assurent que la demande des longs comptes-rendus des discours du Parlement a faibli et que les directeurs de journaux trouvent qu'il est de leur intérêt de les abréger et souvent de remplacer les paroles des députés eux-mêmes par un croquis descriptif de ce qui s'est passé à la séance (2). Il y a de cela deux raisons. La première, sans doute, est la longueur des débats et le nombre d'orateurs de second rang qui y prennent part ; cela tend naturellement à émousser le désir que le public a de les lire. La seconde est le fait que le Parlement n'est plus le seul endroit où les chefs de parti prononcent

(1) Les discours des ministres du cabinet et des chefs de l'opposition sont reproduits en entier dans les *Parliamentary Debates* ; ceux des autres députés y figurent généralement aux deux tiers environ. MAC DONAGH (*Book of Parliament*) donne un chapitre intéressant sur la tribune de la presse (*The Reporters' Gallery*).

(2) MAC DONAGH, p. 315. V. aussi l'article d'ALFRED KINNEAR et la réponse de A. P. NICHOLSON dans la *Contemporary Review* de mars et avril 1905, LXXXVII, pp. 369, 577.

des discours sensationnels. Bref, la prééminence de la Chambre des Communes en tant que grand forum de la discussion des affaires publiques, a été minée par l'apparition et le développement de la tribune publique (*platform*).

*Histoire de la platform.* — Après un long sommeil, l'habitude de parler dans des réunions publiques reprit quelque vigueur au milieu du XVIII[e] siècle (1), et, un peu plus tard, les premières associations politiques l'adoptèrent comme un moyen systématique d'agitation, dans l'espoir d'exercer une pression sur le Parlement. Au début, les chefs du parti adverse étaient présents ; mais après l'explosion de la Révolution française, les réunions publiques furent employées principalement par les classes ouvrières et on les tint pour séditieuses. Ceux qui y participaient étaient poursuivis et l'on vota des lois pour les supprimer. Ces lois furent si efficaces qu'au commencement du siècle suivant, il ne se tenait plus de réunions politiques, sauf au moment des élections lorsque certains candidats faisaient des discours à leurs électeurs. Mais ces lois pénales n'étaient que temporaires, et bien qu'on les ait remises en vigueur plus d'une fois, les réunions reparaissaient pendant les intervalles de liberté. La dernière de ces lois spéciales, qui était l'un des fameux *Six Acts* de 1819, expira en 1825, et à partir de cette date, la tribune publique connut un sort nouveau, marqué de trois traits caractéristiques : la participation de toutes les classes ; l'effort organisé dans le but d'amener une réforme politique déterminée par une création légitime de l'opinion publique ; et l'usage croissant des discours publics par les chefs parlementaires comme des engins réguliers de la lutte entre partis. Outre cela, l'influence de la tribune s'est considérablement augmentée grâce à l'habitude que l'on prit, un peu avant cette époque, de donner dans les journaux de province de

(1) Le meilleur ouvrage sur la question est *The Platform : Its Rise and Progress*, par JEPHSON.

longs comptes-rendus des réunions et des discours publics.

*La tribune et les mouvements populaires de réforme.* — Le premier mouvement de cette époque dans lequel la tribune joua un rôle capital fut dirigé par l'association catholique en Irlande et aboutit à l'abolition des incapacités des catholiques par la loi de 1829. Mais on trouve en Angleterre des exemples bien plus importants de l'emploi des réunions publiques. Durant toute l'agitation qui accompagna la discussion de la réforme de 1832, les réunions publiques furent innombrables, et la tribune prit une dignité et une influence beaucoup plus grande que jamais auparavant. C'est à partir de ce moment qu'on a commencé à la traiter comme un pouvoir avec lequel il fallait compter dans la vie publique en Angleterre. Elle gagna rapidement en considération, grâce au fait que pendant la lutte pour la réforme elle servit surtout à renforcer la situation des ministres ; mais cela n'était pas encore sa fonction caractéristique. Au cours des vingt années suivantes, on en usa principalement pour tenter d'imposer à l'attention du Parlement, au moyen de l'agitation populaire, des mesures qui sans cela n'auraient pas été prises en considération sérieuse. Deux efforts dans ce sens furent remarquables. Le premier, celui de l'*Anti-Corn-Law-League*, réussit grâce au caractère complet de son organisation, à la cohésion et l'éloquence de ses chefs, parce qu'il porta tout entier sur un point unique et qu'il eut de la chance. Le second, celui des chartistes, échoua parce que ces avantages lui firent défaut ; et bien que la plupart des griefs des Chartistes reçurent satisfaction plus tard, ce fut le résultat non pas de leurs efforts, mais d'autres causes.

*La tribune et les ministres.* — Cependant, les chefs parlementaires se servaient de plus en plus de la tribune, mais le développement de cette pratique se fit par degrés. Pitt ne parlait qu'à la Chambre des Communes ; et en fait, jusqu'à quelques années après le *Reform Bill*, presqu'aucun ministre ne fit de discours politiques au dehors,

sauf Canning qui, d'ailleurs, adressa les siens surtout à ses électeurs. Il fit toutefois à Plymouth un discours dans lequel on voit apparaître pour la première fois en public une déclaration d'un ministre sur la politique étrangère, et, cinq ans plus tard, le changement d'attitude du gouvernement à l'égard des incapacités des catholiques fut annoncé dans un banquet. Le mouvement pour la réforme amena les ministres à se confier un peu plus au public. Lors des élections générales de 1831, lord John Russel fit le premier discours public destiné à servir de programme de ralliement (1), et il eut son écho dans des meetings par tout le pays. La même année, lord Grey parla du bill de réforme au banquet du lord-maire, mais c'est plus tard que cette solennité devint l'occasion traditionnelle pour le gouvernement defaire des déclarations sursa politique. A partir de cette époque, l'usage de la tribune publique gagna rapidement en faveur auprès du du cabinet. En 1834, lord Brougham fit en Ecosse la malheureuse série de harangues qui ruina sa carrière politique. Un peu plus tard, lord Melbourne expliqua son propre renvoi dans un discours public ; et Peel, en montant au pouvoir, fit connaître son programme par un discours à ses électeurs. La tribune prit même une telle importance dans la vie publique que lord Melbourne, faisant allusion aux hauts faits de Brougham et d'O'Connell, parlait des vacances comme d'une saison fatigante (2). Depuis lors, et les ministres et les chefs de l'opposition se sont constamment servis de la tribune pour rallier l'opinion publique à leur cause.

Comme d'ordinaire dans la politique anglaise, la pratique devança la théorie ; car, encore en 1886, Gladstone, répondant à une remontrance de la Reine, crut devoir s'excuser d'avoir prononcé des discours en dehors de sa circonscription, en faisant remarquer qu'il avait simplement suivi l'exemple donné par les conservateurs (3).

(1) Jephson, II, p. 65.

(2) Walpole, *Life of Lord John Russell*, I, p. 248.

(3) Morley, *Life of Gladstone*, III, p. 344.

Mais, en 1879, il avait mis le feu au pays par sa campagne de Midlothian ; et bien qu'il n'eût prononcé ses discours qu'à titre de candidat pour ce siège, il comptait évidemment que les journaux du pays entier les publieraient, comme d'ailleurs ils le firent (1). De fait, c'est à ce moment même que lord Hartington constatait que les discours publics excitaient beaucoup plus d'intérêt que les débats parlementaires (2). Ce n'est pas à dire que la tribune prit tout-à-coup une valeur spéciale pour les chefs de parti. Au contraire, l'*Anti-Corn-Law-League*, les chartistes et d'autres en usèrent beaucoup plus au début. Mais depuis l'introduction du suffrage à peu près universel, à partir de 1868, les grands mouvements populaires sont devenus pour ainsi dire impossibles, à moins qu'ils ne se rattachent à la politique de parti. Il ne sert pas à grand'chose dans une vraie démocratie d'essayer d'impressionner le gouvernement par une manifestation de force physique ; partant, le but naturel de l'agitation, c'est de gagner des votes. Mais la Chambre des Communes a été mise si étroitement d'accord avec les masses, que tout sentiment populaire fortement accusé est asssuré d'y trouver immédiatement une expression. Du moment qu'il a pénétré à la Chambre, il se trouve sur le bord d'un gouffre, car même s'il a pris naissance en dehors des partis existants et s'il amène au début la formation d'un parti nouveau, il ne peut guère

(1) Lecky exprimait une opinion courante lorsque, dans l'introduction de la deuxième édition de *Democracy and Liberty* (p. 53), il parlait de Gladstone comme étant « le premier des ministres anglais qui eût pris très généralement l'habitude d'exposer sa politique au peuple d'une manière directe dans de grands meetings », et il ajoutait « qu'il avait complètement rejeté la vieille tradition en vertu de laquelle un grand ministre ou ancien ministre devait se borner à peu près exclusivement à des discours au Parlement et ne pouvait s'adresser au public du dehors qu'en de rares circonstances ». Le pouvoir de Gladstone était dû en réalité à l'effet de ses discours publics tout autant qu'à l'influence qu'il exerçait sur la Chambre des Communes.

(2) Cité par Jephson, II, p. 391.

manquer, à mesure qu'il se développe, d'être entraîné dans le courant de l'un des deux grands partis et de trouver place dans leur programme. Or, dans toute question qui touche à la politique de parti, l'intérêt le plus vif s'attache aux discours des chefs de parti, et parce qu'ils sont les porte-étendard dans la bataille, et parce qu'ils sont les hommes qui possèdent le pouvoir ou ceux qui à la prochaine oscillation du pendule possèderont le pouvoir de faire de leurs opinions des réalités.

*L'usage de la tribune publique est devenu général.* — L'évolution de la tribune a donc été parfaitement naturelle. Aussi longtemps que les élections de la Chambre des Communes se trouvèrent aux mains d'un petit nombre de personnes, la parole publique ne pouvait avoir d'efficacité que par occasion, lorsqu'il était possible de soulever profondément le sentiment populaire à propos de l'un ou l'autre grief ; elle fut employée surtout par des gens du dehors qui tentaient de forcer la main au Parlement. Cela resta vrai en partie, même après 1832. Mais lorsque le suffrage fut étendu, en 1868, de telle façon que les élections dépendirent de la faveur des masses, il devint indispensable, pour quiconque avait des aspirations politiques, de prendre contact avec le grand public, et la tribune offrait le meilleur moyen de le faire. L'usage des discours pendant les campagnes électorales devint général pour les candidats et, afin de ne point laisser baisser la flamme de la fidélité au parti, les députés ont pris de plus en plus l'habitude de la raviver à d'autres moments, au moyen d'entretiens avec leurs électeurs et surtout au moyen de grands discours adressés au pays entier par des chefs de réputation nationale. L'usage de la parole en public est donc devenu constant, même indépendamment de l'existence d'une question présentant un intérêt exceptionnel. James Russell Lowell dit un jour, il y a longtemps, que la démocratie était un gouvernement par la déclamation, et certainement la généralisation du suffrage n'a pas peu contribué à délier les langues des hommes politiques. L'observateur aujourd'hui est frappé

par la facilité de parole des Anglais et par l'usage qu'ils font de l'humour comme moyen de persuasion, au lieu des phrases sonores que l'on appelait autrefois l'art oratoire.

*L'usage de la tribune a renforcé l'influence des chefs de parti.* — C'est devenu maintenant l'usage courant pour les ministres de cabinet et les chefs de l'opposition parlementaire que de faire une série de discours publics vers la fin de l'automne et pendant les vacances de printemps ; et cette coutume tend à accroître leur pouvoir, car ils sont les seules personnes qui possèdent pleinement la faveur du public. Sauf quelques déclarations importantes, les débats au Parlement ne se lisent pas d'une manière très générale ; les articles de fond dans les journaux n'atteignent que les lecteurs d'une même opinion politique ; les entretiens des députés avec leurs électeurs ne sont reproduits que dans la presse locale ; mais les discours publics des principaux ministres et, dans une moindre mesure, ceux des chefs principaux de l'opposition sont imprimés tout au long par les journaux des deux partis et lus partout (1).

En outre, la tribune admet un langage plus libre que l'enceinte des Chambres. Les ministres ne tiennent point à déclarer au Parlement une politique qu'ils ne sont pas prêts à réaliser immédiatement ; d'ailleurs, ils n'en trouveraient pas facilement l'occasion dans l'encombrement d'une session. Il ne faut pas voir un simple accident, mais plutôt un signe des temps dans le fait que M. Chamberlain exposa son plan de tarif de préférence, non pas au Parlement, mais dans une réunion publique à Birmingham. Ce fut même un spectacle étrange que de voir discuter avec ardeur dans des réunions publiques une question de la plus haute importance, au moment

(1) M. Kinnear, dans la *Contemporary Review* de mars 1905, dit que les journaux ne montrent plus autant d'empressement pour les discours publics des principaux hommes politiques. Ces discours auraient probablement plus de lecteurs, mais moins d'auditeurs, s'ils n'étaient ni si longs ni si nombreux.

où les ministres s'efforçaient d'empêcher qu'elle ne fut débattue à la Chambre des Communes. On y trouve la marque des limites que le cours des événements a imposées au Parlement. La tribune a mis les ministres face à face avec le peuple, et l'importance de l'un et de l'autre s'en est accrue. Car non seulement le corps électoral est le suprême arbitre dans les affaires politiques, mais encore la tribune a, jusqu'à un certain point, remplacé la Chambre comme forum de discussion des questions publiques.

*Ses avantages.* — L'éducation des électeurs et le développement de l'intérêt qu'ils prennent aux problèmes actuels de la vie politique ne peuvent manquer de résulter de la fréquence des discours prononcés en public par les hommes en qui se concentre toute la responsabilité de la direction des affaires nationales et par ceux qui prendront cette responsabilité au prochain changement de ministère. En outre, cette pratique n'existe pas seulement pendant les périodes intermittentes des luttes électorales, mais elle se continue tout le temps ; et, bien que l'usage de débats contradictoires dans des réunions publiques, mis à la mode par l'*Anti-Corn-Law-League*, n'ait guère rencontré de succès permanent en Angleterre, on arrive au même résultat par une autre voie, car les chefs de parti se donnent la réplique l'un à l'autre dans des assemblées différentes ; leurs auditeurs ne sont pas les mêmes, mais le public lit les deux plaidoyers. Sir Henry Maine a fait remarquer cette tendance à considérer la politique comme « un jeu profondément intéressant, comme une incessante partie de cricket entre les bleus et les jaunes (1) » ; et il est évident que cet aspect de la lutte, plus accentué en Angleterre que nulle part ailleurs, rend la politique anglaise la plus intéressante et la plus facile à suivre du monde entier. Ceux qui gouvernent le pays, et ceux qui l'ont gouverné et le gouverneront encore, luttent face à face des deux côtés d'une

(1) *Popular Government*, p. 149.

table durant six mois de l'année, et, pendant le reste du temps, ils poursuivent leur bataille sans relâche par la parole publique. De même que dans la démocratie athénienne, les citoyens assistent à un combat incessant pour la suprématie entre hommes d'Etat rivaux ; mais, en Angleterre, ils demeurent simples spectateurs jusqu'à ce qu'une élection générale les appelle à rendre leur verdict. On pourrait difficilement imaginer un système plus propre à stimuler l'intérêt politique sans mettre en péril la stabilité du gouvernement.

*Ses dangers.* — Mais si la tribune sert à faire l'éducation de l'électeur, elle n'est cependant pas sans dangers. Bismarck disait, d'après ce que l'on rapporte, que non seulement les qualités de l'orateur diffèrent de celles de l'homme d'Etat, mais que ces deux espèces sont inconciliables entre elles ; et, à vrai dire, il est difficile de combiner la nécessité permanente de faire des confidences au public avec l'exécution d'une politique nationale de longue haleine, car les desseins n'en peuvent être mis à portée de la masse du peuple qu'au moment où les résultats sont en vue. L'homme d'Etat en Angleterre doit à tout moment montrer ses cartes, au risque, s'il refuse, de paraître peu sincère ou mystérieux. Toute sa politique est analysée et critiquée ; les semences qu'il plante sont déterrées prématurément pour voir si elles germent. Partant, il est fortement exposé à la tentation de prendre une attitude qui sera immédiatement approuvée par le peuple. Bref, il vit dans une maison de verre ; ce qui signifie probablement une vie très respectable, mais plutôt superficielle.

De plus, il y a dans l'usage de ces discours à la tribune publique une menace secrète pour le système du gouvernement de cabinet ; car ce système repose sur le principe que l'initiative de la politique nationale appartient aux ministres, et que la question capitale qui se décide dans les élections générales, c'est de savoir si le cabinet demeurera au pouvoir. Or, les ministres n'ont pas toujours pratiqué l'habitude de décider ce qu'ils diront en

public avec le même soin qu'ils règlent les projets à soumettre au Parlement. Il est clair cependant, étant donnée l'importance prise de nos jours par la tribune, que si l'on veut maintenir le gouvernement de cabinet, il faut que les ministres paraissent unanimes aux yeux du public comme devant le Parlement. Et c'est la considération qui va nous amener à étudier la fonction des partis dans le système politique de l'Angleterre.

# DEUXIÈME PARTIE

## Le Système de Parti

## CHAPITRE XXIV

### LES PARTIS DANS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

*Manque d'une psychologie des partis politiques.* — La génération précédente a marché à grands pas dans l'étude de la psychologie. Le fonctionnement du cerveau de l'individu et sa réaction à toute excitation ou impression, spécialement dans l'état morbide, ont été examinés avec beaucoup plus de soin qu'on ne l'avait fait jusqu'alors. La psychologie sociale aussi a fait son apparition, et l'on a essayé d'expliquer la psychologie des caractères nationaux et celle des mouvements populaires anormaux ou malsains, particulièrement celle des foules. Mais on s'est à peine occupé d'étudier scientifiquement les forces normales qui gouvernent la conduite habituelle des hommes dans leurs relations publiques. Bref, il nous manque à peu près complètement une psychologie des partis politiques, et les quelques observations éparpillées dans le *Popular Governement* de Maine sont peut-être la meilleure approximation que nous possédions sur ce sujet (1).

(1) L'ouvrage de ROHMER, *Lehre von den politischen Parteien*, qui essaie d'expliquer la division en partis par des différences

*Universalité des partis.* — L'absence de traités sur la matière est d'autant plus remarquable que les phénomènes à étudier sont à peu près universels dans les gouvernements modernes renfermant un élément populaire. L'expérience démontre, en effet, que dans un grand pays, où le nombre des électeurs est nécessairement considérable, la démocratie suppose l'existence permanente des partis politiques ; et l'on prouverait sans peine que la nature même des choses le veut ainsi. Le fait que les partis existent et que vraisemblablement ils continueront d'exister n'a pas manqué d'attirer l'attention générale. Tous les hommes d'Etat voient dans les partis un facteur dont il faut tenir compte dans la vie publique ; et même, en plusieurs endroits, l'on s'est efforcé de leur appliquer des lois. Ainsi, aux Etats-Unis, dans ces derniers temps, l'on a réglementé par la loi les *caucus* locaux ou conventions des partis et la méthode de la nomination des candidats par ces assemblées ; en Suisse et en Belgique, on a eu recours à des systèmes compliqués de représentation proportionnelle, dans le but d'assurer un nombre équitable de sièges aux groupes de la minorité.

*L'idée moderne des partis.* — Mais si les partis politiques sont devenus à peu près universels à notre époque, il y a une nouveauté relative dans leur forme actuelle. Personne au XVIIIe siècle ne prévoyait le gouvernement de parti tel qu'il existe aujourd'hui, recouvrant la surface entière de la vie publique sous un perpétuel flux et reflux. Un homme exceptionnel comme Burke pouvait parler des partis sans les condamner (1) ; mais, pour la

naturelles de tempérament correspondant aux quatre périodes de la vie de l'homme, est des plus suggestifs, mais il appartient à la philosophie plutôt qu'à la psychologie : et, de même que la plupart des traités écrits par des philosophes sur des sujets politiques, il porte sur l'époque et l'ambiance de son auteur plutôt que sur une étude de la nature humaine dans des milieux divers.

(1) V. ses brefs écrits si souvent cités : *Observations on « The Present State of the Nation »* et *Thoughts on the Cause of the Present Discontents.* Mais, vingt-cinq ans plus tard, dans une lettre à

plupart des écrivains qui s'occupent de philosophie politique, les partis ne sont d'ordinaire que des factions et ils ne les croient bons qu'à troubler l'ordre et le bien-être de la société. Les hommes songeaient à l'histoire qui leur était familière : les luttes pour la suprématie à Athènes et à Rome ; les Guelfes et les Gibelins s'exilant mutuellement dans les républiques italiennes ; les émeutes aux Pays-Bas ; la guerre civile et les rivalités politiques au XVII[e] siècle en Angleterre. Il n'est pas extraordinaire qu'avec des exemples comme ceux-là sous les yeux, ils aient cru que les partis devaient être fatals pour la prospérité de l'Etat. Dans leur esprit, l'idée d'un parti opposé au gouvernement s'associait à une bande d'intrigants égoïstes ou à un mouvement qui mettait en péril la paix publique et la sécurité des institutions politiques.

Les observateurs étrangers font remarquer, d'ailleurs, que pendant près de trois cents ans les partis politiques ont existé en Angleterre sous une forme qu'on ne rencontre pas dans les pays du continent, et que la procédure de la Chambre des Communes a systématiquement protégé l'opposition dans ses attaques contre le gouvernement (1). Cela est exact, et il n'est pas douteux que, même au XVII[e] siècle, les luttes de parti aient joui, tant au Parlement que dans les pamphlets et les discours publics, d'une liberté inconnue chez la plupart des autres nations ; elles n'en étaient pas moins encore très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. Elles ne furent jamais bien éloignées de la violence. Quand l'opposition à cette époque n'allait pas réellement jusqu'à verser le sang, elle se rapprochait dangereusement du complot et de l'insurrection ; et le ministre tombé, qui se voyait arracher le pouvoir par le ressentiment populaire ou par l'hostilité du Parlement, passait au moins

Richard Burke, il s'abandonne à la manière courante de parler des malheurs de la domination d'une faction.

(1) P. ex. REDLICH, *Recht und Technik*, pp. 74-79.

dans l'ombre de l'échafaud. Danby fut mis en accusation et Shaftesbury, son rival, mourut fugitif en Hollande. Avec l'avènement de la maison de Hanovre et l'extinction des anciennes querelles, la violence politique s'apaisa. Les partis dégénèrent en factions personnelles dans les classes gouvernantes, et les véritables partis sortirent, par une lente évolution, des problèmes nouveaux qui s'imposèrent à une génération suivante.

*L'opposition de Sa Majesté.* — L'expression « L'opposition de Sa Majesté », dont on attribue la formule à John Cam Hobhouse avant le *Reform Bill* (1), n'aurait guère été comprise à une époque antérieure ; elle renferme l'idée la plus précieuse que le XIXe siècle ait apportée à l'art du gouvernement, — celle d'un parti qui, sans être au pouvoir, est considéré comme entièrement fidèle aux institutions de l'Etat et qui est prêt à remonter au pouvoir en tout temps, sans infliger aucune secousse aux traditions politiques de la nation. Dans les pays où le contrôle du peuple sur les affaires publiques a duré assez longtemps pour qu'il soit fermement établi, l'on ne considère pas une opposition comme anti-patriotique par définition. Au contraire, le parti au pouvoir ne désire pas voir disparaître l'opposition. Il veut rester lui-même au pouvoir, et c'est pourquoi il tient à conserver la majorité du peuple pour soi ; mais il sait parfaitement que si l'opposition devenait si faible qu'elle ne fût plus redoutable, ses propres rangs commenceraient bientôt à se désagréger. Dans les démocraties plus neuves, comme en France et en Italie, il y a de grandes masses d'hommes dont les intentions sont révolutionnaires et dont le but est de changer la forme existante du gouvernement, mais pas nécessairement par des moyens violents. On les appelle les irréconciliables, et aussi longtemps qu'ils conserveront cette attitude, une vie politique tranquille avec l'alternance paisible des

(1) Cf. un article à propos de ses *Recollections of a Long Life* dans l'*Edinburgh Review*, avril 1871, p. 301.

partis au pouvoir n'est pas dans le domaine des choses possibles.

*Conditions d'un bon gouvernement de parti.* — La première condition du succès pour le système de parti et, par conséquent, pour le gouvernement populaire largement pratiqué, c'est la reconnaissance de l'opposition à titre de groupe légitime et possédant le droit d'arriver au pouvoir par la persuasion. Les autres conditions du succès découlent de celle-là.

*Il faut que l'opposition ne soit pas révolutionnaire.* — Pour que l'opposition ne puisse pas être considérée comme révolutionnaire, il faut que ses buts non plus n'aient pas ce caractère, ni aux yeux de ses partisans, ni à ceux des autres. Suivant l'expression du professeur Dicey, les partis doivent être séparés par des différences réelles, qui soient importantes, mais pas fondamentales. Il n'existe naturellement pas de ligne évidente par elle-même pour la démarcation de ce qui est révolutionnaire ou fondamental ; et c'est l'un des avantages incidents d'une constitution écrite, limitant la compétence du pouvoir législatif, qu'elle trace précisément cette ligne et qu'elle contribue beaucoup à restreindre l'action directe des partis à des questions que l'on ne considère pas comme révolutionnaires (1). En l'absence d'une constitution de cette espèce, l'activité des partis doit se borner à un champ limité par les conventions et que l'opinion publique de l'époque regarde comme formant raisonnablement le domaine de la politique pratique. Manifestement, les enjeux de la partie ne peuvent pas être des questions vitales, telles que la mort ou la confiscation. Lorsque, pendant la Révolution française, un orateur défendant la responsabilité ministérielle

(1) Ni en France ni en Italie, l'on ne peut dire que la constitution rende véritablement ce service ; parce que dans ces deux pays elle ne fait guère plus que fixer la forme des institutions gouvernementales, sans imposer aucune limite effective à l'action du pouvoir législatif, et parce que les irréconciliables ne se considèrent pas comme moralement liés par la constitution même.

s'écriait : « Par la responsabilité, nous entendons la mort ! » il soutenait un principe inconciliable avec l'alternance paisible des partis au pouvoir.

*Il faut que les lignes séparatives ne soient point sociales.* — Pour la même raison, il y a un danger grave à ce que les lignes séparatives des partis coïncident avec celles qui existent entre les différentes classes. sociales d'un peuple, car l'un des côtés serait porté à penser que l'autre va ébranler les fondements de la société, et des passsions s'allumeraient, semblables à celles qui éclatent dans une guerre civile. Il en est ainsi chaque fois que les partis sont séparés par l'un des sentiments les plus profonds qui divisent nettement l'humanité en groupes, et particulièrement quand deux ou trois de ces sentiments suivent la même direction. La principale difficulté dans le cas du nationalisme irlandais, considéré comme facteur de la politique anglaise, c'est que sa ligne de démarcation est en grande partie à la fois une différence de race et une différence religieuse, économique et sociale.

*Les luttes doivent porter sur les affaires publiques.* — Si l'on veut que la lutte des partis soit non seulement sans danger, mais encore saine et bienfaisante, il faut qu'elle porte sur une vraie différence d'opinion à l'égard des besoins de la nation dans son ensemble. Car si on la poursuit, non pas dans un but d'intérêt public, mais pour l'avantage particulier, soit d'individus, soit de classes, soit d'intérêts collectifs, riches ou pauvres, l'on rabaisse, dans la même mesure, la politique à une curée d'égoïsmes.

*Les rapports des partis avec les institutions politiques.* — Avant de rechercher jusqu'à quel point ces conditions se trouvent remplies en Angleterre, nous devons considérer la forme que les partis y ont prise et les institutions auxquelles ils ont donné naissance. L'Angleterre est, en effet, le seul grand pays où les institutions politiques et le système des partis soient complètement en harmonie.

*En Amérique.* — Les auteurs de la constitution des Etats-Unis n'ont pas prévu le rôle que les partis prendraient dans le gouvernement populaire (1), et ils ne leur réservèrent point de place dans leur plan ; pourtant, ils établissaient un régime dans lequel les partis étaient nécessaires. Il était inévitable dès l'origine et il devint bientôt évident que le choix réel du Président ne serait pas laissé au jugement du collège électoral : — ce résultat fut rendu encore plus certain, d'abord en exigeant que les membres de ce collège se réunissent par Etats, ce qui devait les empêcher de s'assembler en corps pour délibérer ; et secondement, en excluant de ce collège tous les membres du Congrès et les fonctionnaires fédéraux, c'est-à-dire tous les hommes marquants dans la vie publique de la nation (2). Du moment que le collège électoral ne devait pas réellement choisir le Président, il devait devenir une simple machine pour l'enregistrement des votes populaires dans tout le pays, et les candidats à la présidence devaient être désignés à l'avance par un moyen quelconque.

Dans un petit district, où les électeurs sont peu nombreux et où l'échange des opinions se fait naturellement dans une simple conférence, il est possible d'élire des mandataires au suffrage universel sans recourir à un

(1) V. dans *Le Fédéraliste*, n° 10 (écrit par Madison) les idées des hommes de cette époque sur les rapports des partis ou « factions » avec la vie publique.

(2) Le professeur Max Farrand m'a fait remarquer que l'idée de réunir les délégués de tout le pays au même endroit fut discutée à la Convention constitutionnelle, et qu'elle y fut rejetée en faveur de la disposition actuelle, parce que, sous l'empire de celle-ci, « comme les délégués voteront au même moment dans tous les Etats Unis et à une aussi grande distance les uns des autres, on évitera le danger de la cabale. » G. Hunt, *Writings of Madison*, IV, pp. 365-366. La cabale avait une signification vague et sinistre, mais elle s'étendait à tout ce qui sentait le parti. C'est par les mêmes raisons que l'on défendit l'exclusion au collège électoral de tous les membres du Congrès et des fonctionnaires fédéraux. Cf. *Le Fédéraliste*, n° 68.

mécanisme pour la désignation des candidats ; mais dans une grande circonscription, où les électeurs ne se connaissent pas personnellement, il est nécessaire que les hommes qui poursuivent le même but se réunissent, s'accordent sur un candidat et le recommandent au public. Autrement, des votes se perdront en s'éparpillant et ce sera un pur hasard si le résultat correspond ou non aux vœux réels des électeurs. Bref, il faut un moyen quelconque de désigner les candidats, c'est-à-dire une organisation de parti ; et plus le corps électoral sera grand, plus le besoin en sera impérieux. Or, le corps électoral qui, en fait, choisit le Président des Etats-Unis, constitue de loin la plus vaste circonscription unitaire que le monde ait jamais vue. Il faut remarquer, en effet, que partout en Europe la démocratie a gardé la coutume de diviser le pays, au point de vue politique, en corps électoraux relativement petits ; tandis qu'aux Etats-Unis, on a l'habitude d'instituer d'énormes communautés en circonscriptions uniques pour le choix de leurs premiers magistrats : gouverneurs d'Etats et Président fédéral ; c'est une situation qui réclame un mécanisme de parti compliqué pour la désignation des candidats et qui amène la création de gigantesques organisations de parti sur une base populaire.

La forme du gouvernement aux Etats-Unis a donc rendu les partis inévitables ; et pourtant ils ne trouvaient dans les organes de réguliers de l'Etat aucune chance d'exercer leurs fonctions. L'on n'avait pas songé aux moyens par lesquels un parti pourrait formuler et poursuivre sa politique, choisir ses candidats pour les hautes charges, s'assurer qu'ils seraient traités comme ses véritables chefs et qu'ils seraient à même de diriger son action (1). Le mécanisme de parti, depuis la convention

(1) Dans son ouvrage abondant en réflexions pénétrantes, *Rise and Growth of American Politics*, M. Henry Jones Ford soutient que les partis en Amérique existent dans le but de réaliser l'accord entre les corps publics que la Constitution a rendus indépendants, et de contraindre les divers représentants du peuple

nationale jusqu'au *caucus* de législature, a donc forcément dû se créer en dehors de la structure gouvernementale et elle ne peut pas s'y adapter rigoureusement.

*Dans l'Europe continentale.* — Par contre, les pays d'Europe qui ont adopté le régime parlementaire anglais en ont habituellement copié les traits les plus saillants, comme la responsabilité ministérielle, mais sans posséder en même temps ni les fondations sur lesquelles ce régime repose, ni la procédure qui prévient les conflits, ni les traditions nationales qui lui donnent le mouvement. Il en est résulté qu'une forme de gouvernement qui convenait fort bien aux grands partis anglais n'a pas convenu du tout aux nombreux groupes politiques qui existent dans la plupart des parlements continentaux (1). Sans doute, en France, la situation a bien changé dans ces quelques dernières années, la procédure a été graduellement mieux adaptée au régime parlementaire et les ministères ont gagné en stabilité ; mais il s'en faut encore de beaucoup que les difficultés aient été vaincues. Dans certains petits pays, comme en Belgique et en Suisse, les organes du gouvernement et le système des partis sont mieux harmonisés ; en Belgique, parce qu'on y a suivi plus fidèlement les traditions anglaises ; en Suisse, parce que, grâce à ses faibles dimensions et à sa structure fédérale, elle a pu créer un type politique original dans lequel les partis n'ont pas reçu de sphère constitutionnelle d'action et ne jouent qu'un rôle tout à fait secondaire. Dans aucun de ces pays, cependant, la

à agir en harmonie. Le professeur Goodnow développe la même idée à un autre point de vue dans son livre *Politics and Administration*. Mais, étant donné surtout le peu d'accord qui règne, relativement, entre ces corps publics, le peu d'harmonie dans l'action des représentants publics et l'énorme influence des partis dans les élections, il me semble plus exact de dire que les partis en Amérique existent surtout pour le choix des candidats.

(1) Ce point est traité dans l'admirable ouvrage de Dupriez, *Les Ministres*, dans *La France*, de Bodley, et dans celui de l'auteur : *Governments and Parties in Continental Europe*.

forme du gouvernement n'est aussi complètement adaptée au système de parti qu'en Angleterre.

*Le régime parlementaire anglais est né des partis.* — Ce n'est pas à dire qu'en Angleterre le système des partis soit plus qu'ailleurs d'accord avec les institutions strictement légales : Roi, Lords et Communes ; mais il se trouve en harmonie absolue avec les conventions qui, pour inconnues qu'elles soient dans la loi, n'en forment pas moins les rouages constitutionnels effectifs de l'Etat. Il se trouve en harmonie avec elles, parce que c'est la lutte des partis qui les a créées et qu'elles sont nées de la vie des partis. Le gouvernement par un ministère responsable ne fut pas l'inévitable conséquence de la longue lutte entre la Chambre des Communes et la Couronne ; car on aurait fort bien pu trouver un autre moyen de soustraire le pouvoir exécutif au contrôle personnel du roi. Ce fut plutôt le résultat de la situation de la Chambre elle-même ; car on ne peut pas concevoir que cette forme de gouvernement ait fait son apparition si le Parlement n'avait point été divisé en *Whigs* et *Tories*. De fait, tout ce plan n'aurait aucun sens si les partis n'existaient pas. La raison qui oblige un ministère à se retirer lors du rejet d'une mesure qu'il a proposée, c'est que sa défaite indique une perte générale de confiance dans la politique du parti au pouvoir et une préférence pour un autre groupe de chefs, avec une politique différente. S'il n'en était pas ainsi, l'usage de rester au pouvoir tout en cédant sur l'objet du débat, comme en Suisse, se comprendrait beaucoup mieux. Le régime parlementaire est donc l'expression rationnelle de la division de la Chambre dominante en deux partis.

*Il a fortifié les partis.* — Ni le régime parlementaire, ni le système de parti, ni la responsabilité des ministres devant la Chambre des Communes, ni la division permanente en deux partis ne se sont développés en un jour. Pendant tout le XVIIIe siècle, le principe de la responsabilité du cabinet ne fut que faiblement aperçu, tandis que les partis se désagrégeaient à l'occasion et

que les rouages du gouvernement étaient maintenus en mouvement au moyen de la corruption, qui de tout temps a servi comme lubréfiant pour les mécanismes politiques mal ajustés. Mais peu à peu, d'un geste hésitant, la rivalité des partis construisit la responsabilité ministérielle, et celle-ci à son tour aida à perpétuer les divisions de parti ; car le régime parlementaire, comme toute autre forme rationnelle du gouvernement, réagit sur les conditions de sa propre existence et les fortifie. Il est basé sur les partis et, de par la loi de sa nature, il tend à accentuer les partis. Les ministres comprirent que leur sécurité dépendait de leur accord, qu'elle exigeait qu'ils parussent unanimes et qu'ils en obtinssent autant de leurs amis. Les chefs de l'opposition connurent également que leurs chances d'arriver au pouvoir s'amélioraient en suivant la même méthode. Deux partis sont ainsi rangés constamment l'un en face de l'autre, et chaque membre du Parlement se trouve fortement engagé à se placer sous l'une bannière ou sous l'autre et à la suivre en toutes circonstances. Il ne peut plus juger simplement de la valeur des projets en eux-mêmes, mais il doit considérer l'effet dernier de son vote. Aussitôt que l'on voit que le rejet d'un bill du gouvernement doit amener un changement de ministère, des raisons puissantes imposent le sacrifice de l'opinion personnelle sur ce bill aux principes supérieurs que le parti représente ; et plus le système se développe complètement, plus claire devient l'impossibilité pour un membre du Parlement de voter comme il lui plaît sur tels projets déterminés, s'il prétend maintenir au pouvoir le parti qu'il approuve. Bref, l'action de la Chambre des Communes a tendu à devenir de plus en plus une action de parti, cependant que les ministres, comme nous l'avons vu, s'appropriaient graduellement l'initiative de l'œuvre législative et prenaient de plus en plus en leurs mains la direction de la procédure.

*C'est le gouvernement par les partis.* — Le gouvernement anglais est construit comme une ville où règne

l'unité, et les partis font partie intégrante de l'édifice. Les partis fonctionnent donc, non pas en dehors, mais à l'intérieur des institutions politiques normales. De fait, pour ce qui regarde le Parlement, le mécanisme des partis et celui du gouvernement ne sont pas simplement d'accord : ils sont une seule et même chose. La cabale de parti est devenue le banc de la Trésorerie. Les ministres sont les chefs de parti, choisis non pas artificiellement, mais d'après une distinction naturelle, et la majorité de la Chambre des Communes qui légifère, vote les crédits, surveille et contrôle l'administration, soutient ou renverse les ministres, n'est autre que le parti lui-même agissant sous la direction de ses chefs. Le régime parlementaire, tel qu'il s'est développé spontanément en Angleterre, est dans son origine et sa nature le gouvernement de parti, sanctionné et ratifié par la coutume. Sous ce rapport, il diffère non seulement des systèmes politiques des autres pays, mais encore du gouvernement local de l'Angleterre. Celui-ci n'est pas un succédané des partis ; de même que la plupart des institutions populaires qui existent dans les autres pays, il fut le fruit d'un dessein, non pas d'une évolution. Et nous verrons plus loin que dans ce gouvernement local, les partis n'ont pas de lien organique avec les autorités publiques et n'exercent pas la même domination que dans les affaires nationales.

*Il ne peut prospérer qu'avec deux partis.* — Si l'existence d'un ministère responsable suppose normalement le gouvernement de parti elle exige aussi comme conditions de succès qu'il n'y ait que deux partis. Les maux qui ont suivi la subdivision des parlements français, italien et autres en une collection de groupes sont aujourd'hui une histoire bien connue. Les conséquences alors sont bien différentes de celles qui se produisent là où le pouvoir exécutif n'est pas responsable devant les Chambres. Dans ce dernier cas, la présence de plusieurs groupes peut aboutir à l'élection d'un président, d'un conseil ou d'une assemblée qui représente une

minorité des électeurs, et s'il en est ainsi, la volonté populaire peut ne pas être exactement exprimée. Pourtant, le gouvernement se maintiendra sans secousse jusqu'à la prochaine élection périodique. Mais lorsque la même situation se produit sous le régime parlementaire, le gouvernement lui-même sera faible, sa position instable, et son séjour au pouvoir dépendra du bon plaisir d'un groupe qui peut être prêt à tout sacrifier pour un seul de ses désirs. Parnell voyait juste quand il calculait que s'il pouvait maintenir l'union entre les partisans du *Home Rule* jusqu'au moment où ils tiendraient la balance du pouvoir à la Chambre, l'un ou l'autre des grands partis devrait finir par composer avec eux, sans quoi le gouvernement parlementaire ne pourrait plus fonctionner.

*L'opposition n'est pas absolument sincère.* — Dans le système anglais, l'initiative de la plupart des affaires importantes s'est concentrée aux mains des ministres de cabinet considérés comme les représentants et les chefs du parti prépondérant. C'est à eux qu'il appartient de faire les propositions, et le rôle de l'opposition consiste à leur offrir de la résistance. Seulement, son attitude n'est pas entièrement spontanée. En de rares circonstances, elle félicite le gouvernement à propos d'un acte quelconque qu'elle approuve cordialement. Mais le plus souvent elle cherche à critiquer toute chose et à trouver toutes les fautes imaginables. Impuissante elle-même à légiférer, elle s'efforce d'empêcher la majorité de le faire ; et elle ne se borne pas à exprimer ses vues et à lancer des protestations : elle soulève les mêmes objections à chaque étape du vote d'un bill, et parfois elle s'obstine à retarder ou à faire échouer des mesures qu'elle voterait elle-même, si elle était au pouvoir. Son but immédiat, en effet, c'est de discréditer le cabinet. Triste besogne, semble-t-il ; et ce serait vrai, si le Parlement était la suprême autorité politique. Mais les partis remplissent véritablement le rôle d'avocats plaidant une cause devant un jury, qui est le corps électoral ; et

l'expérience a montré, contrairement aux préjugés des réformateurs étrangers à la profession judiciaire, de tout temps, que la meilleure manière d'arriver à la justice, c'est de faire plaider pour chacune des parties un avocat de talent devant un arbitre impartial. Malheureusement, le jury dans l'espèce n'est pas impartial et les plaidoyers s'adressent en grande partie à ses intérêts ; mais ceci est une difficulté inséparable de la démocratie, et même de toute forme de gouvernement.

*Gaspillage de capacités.* — On blâme encore constamment un autre résultat du gouvernement de parti : le gaspillage de capacités qu'il entraîne. Pourquoi, dit-on, un excellent administrateur devrait-il quitter son poste, parce qu'une mesure absolument étrangère à son département, — une mesure, peut-être, qu'il a lui-même combattue dans le cabinet, — est rejetée par la Chambre des Communes ? Un pareil système entrave cette continuité de la politique qui est souvent essentielle pour la réussite, dans les affaires étrangères comme dans les affaires intérieures ; et c'est assurément un inconvénient. Mais, grâce à la présence d'un corps de fonctionnaires permanents fortement préparés, qui conservent les traditions et qui dirigent en grande partie l'action des départements, le mal en Angleterre n'est pas aussi grave qu'on pourrait le penser. Ce régime écarte encore du service de l'Etat la moitié des talents qui ornent la vie publique ; mais ce malheur est de ceux qui, pour une raison ou pour une autre, ont existé dans une certaine mesure partout et en tout temps. L'idée d'un Etat dans lequel tous les hommes les plus capables s'associeraient, sans acception d'opinion politique, pour consacrer le meilleur de leurs talents au service de la chose publique, est séduisante ; mais elle n'a été réalisée nulle part d'une façon permanente.

*Les questions ne sont pas résolues d'après leurs mérites.* — On a aussi reproché au gouvernement de parti à la manière anglaise qu'il ne permet pas de soutenir le parti au pouvoir sur une question, et de le combattre sur -

une autre. L'électeur qui, lors des dernières élections, était fermement hostile à tout changement dans la politique économique, et qui s'opposait avec la même fermeté à toute concession dans la voie du *Home Rule*, se trouvait pris dans un dilemme. Il fallait qu'il décidât laquelle des deux questions lui paraissait la plus importante, et qu'il s'en remît à la Providence quant à l'autre. Dans un gouvernement de parti, où le cabinet doit se retirer lorsqu'un de ses projets capitaux est rejeté, ces mesures ne peuvent pas être considérées par les individus au seul point de vue de leurs mérites. La politique de l'un ou de l'autre parti doit être soutenue en bloc. Il y a là certainement une limite de la liberté personnelle d'action, et qui agit comme une restriction dans la mesure précise où le gouvernement est strictement un gouvernement de parti. Le système de parti exige assurément des compromis d'opinion. Mais l'exécution de toute mesure d'intérêt public ne réclame-t-elle pas certaines transactions, indépendamment de l'existence ou de l'absence de partis ? Car il n'arrive jamais que les législateurs qui votent pour un bill soient tous parfaitement satisfaits de chacun des articles qu'il renferme.

Le gouvernement de parti n'est pas un régime idéal. Comme tout ce qui existe, il a du bon et du mauvais. Mais il serait impossible de concevoir une organisation politique qui échappât à toutes les luttes et à tous les gaspillages ; il est probable, d'ailleurs, qu'elle se condamnerait elle-même, en énervant l'effort et en détrempant les ressorts de la nature humaine. L'heure n'est pas encore venue de faire le bilan des mérites et des défauts du système de parti en Angleterre, et nous essayerions vainement de l'établir ici. Ce que l'on y trouve a de bon et de mauvais apparaîtra plus complètement au cours de notre étude.

## CHAPITRE XXV

### L'ORGANISATION DES PARTIS AU PARLEMENT

*L'utilité des whips.* — Dans toute assemblée législative on présume qu'un vote exprime l'avis de la Chambre et, en vertu d'une fiction universellement admise, on suppose que tous les membres sont constamment présents ; mais la fiction est souvent bien loin de correspondre à la réalité, et c'est pourquoi ceux qui s'intéressent à une certaine question doivent toujours se donner beaucoup de peine pour obtenir que les personnes qui partagent leur manière de voir soient présentes au moment décisif. Cela est particulièrement vrai à la Chambre des Communes, car ce qui peut dépendre d'un seul vote, ce n'est pas seulement le sort de telle mesure que l'on discute, mais encore la vie même du ministère ; et cela est d'autant plus vrai, que la moyenne de l'assistance, pendant le cours des débats, est extraordinairement faible. On accorde bien aux députés deux minutes, au moment où retentit l'appel des sonneries de vote, pour accourir des couloirs, de la bibliothèque, du fumoir, du restaurant ou de la terrasse ; mais le gouvernement ne peut pas s'en remettre à la chance pour assurer que ses amis soient présents dans les dépendances de la Chambre en nombre suffisant pour former une majorité. Il faut que quelqu'un se charge de voir que ceux-ci se trouvent à portée d'appel.

*Qui sont les whips.* — Le soin de réunir les membres d'un parti à la disposition de leur chef appartient aux *whips*, dont le nom est emprunté par abréviation à celui des piqueurs (*whippers-in*) qui fouettent (*whip*) les chiens dans une chasse au renard. Ils sont tous membres de la Chambre, et ceux qui agissent pour le compte du gouvernement reçoivent un traitement aux frais du Trésor public, parce que, en théorie, leur fonction consiste à « fournir la Chambre » pendant la discussion des subsides, c'est-à-dire qu'ils sont chargés d'assurer la présence du quorum nécessaire au vote des crédits. Le premier *whip* du gouvernement occupe le poste de secrétaire parlementaire de la Trésorerie et touche un traitement de £ 2000. Autrefois, on lui donnait souvent le nom de secrétaire de la Trésorerie ; c'est une appellation qui peut induire en erreur les lecteurs des ouvrages écrits pendant la génération qui nous précède. On l'appelle aussi quelquefois secrétaire du patronage à la Trésorerie, parce que auparavant ses fonctions consistèrent en grande partie à distribuer les places, du temps où l'on employait abondamment le patronage pour obtenir les votes des députés. En pratique, il est encore l'intermédiaire pour la distribution du patronage de second rang qui est demeuré à la disposition du premier ministre, y compris la création des petits titres. Il est aidé de trois autres députés qui occupent le poste de *junior* lords de la Trésorerie et qui reçoivent chacun £ 1000 (1). Comme nous l'avons déjà expliqué, le collège de la Trésorerie ne se réunit jamais ; aussi les attributions de ces *junior* lords sont-elles aujourd'hui à peu près complètement limitées à leurs fonctions de *whips* ; et, afin de leur permettre de les exercer avec plus d'efficacité, l'un d'eux est toujours pris parmi les députés écossais. La position de *whip* est très importante, mais

(1) Autrefois, le député qui occupait à la cour la charge de *groom-in-waiting* parlementaire faisait également l'office de *whip* ; mais cette charge fut abolie en 1892.

elle demande certains sacrifices, car la tradition veut que les *whips* ne prennent jamais part aux débats et leur besogne, bien qu'on en sente l'effet dans toute la Chambre apparaît peu aux yeux du public. Mais le premier *whip* reçoit souvent un portefeuille dans un ministère suivant ou quelqu'autre récompense.

L'opposition a aussi ses *whips*, généralement au nombre de trois et dont la position est importante ; pas autant cependant que celle des *whips* du gouvernement, parce que, s'il peut être regrettable parfois que le parti ne soit pas présent tout entier, les absences ne peuvent pas provoquer un désastre, comme du côté du gouvernement. Les *whips* de l'opposition ne sont naturellement pas payés, mais ils savent que leur tour viendra.

*Fonctions des whips.* — Les *whips* du gouvernement remplissent auprès du *leader* de la Chambre les fonctions d'aides de camp et de service d'information. En la première de ces qualités, ils traitent pour son compte avec les *whips* de l'opposition les questions sur lesquelles il est utile de s'entendre. Par exemple, la composition des comités spéciaux est généralement réglée entre les premiers *whips* des deux côtés de la Chambre, et d'ordinaire aussi ils fixent de commun accord la date à laquelle aura lieu un vote de principe sur une grande loi.

*Ils convoquent les députés.* — Lorsqu'on prévoit une division importante, chacun des partis appelle toutes ses troupes en vue de mesurer ses forces ; car ce n'est pas seulement la majorité qui a de l'importance pour les ministres, mais encore le chiffre de cette majorité, qui doit montrer avec quelle sûreté ils peuvent compter sur la fidélité de leurs amis. Et il n'y a pas que les questions vitales, sur lesquelles le ministère doive éviter d'être battu ; car une défaite, même si elle n'est pas assez grave pour entraîner la chute du ministère, affaiblit néanmoins dans une certaine mesure le crédit du cabinet. Elle donne au public l'impression que les ministres commencent à perdre leur popularité, soit que leurs partisans deviennent rétifs ou hostiles, soit qu'ils se montrent du moins

assez indifférents ou assez mécontents pour s'absenter. Rien ne réussit comme le succès, et c'est un axiome en politique comme à la guerre, qu'il faut garder la réputation d'être invincible. La moindre défaite du gouvernement excite toujours des cris de triomphe chez l'opposition, et depuis quelques années surtout, les défaites étant devenues plus rares, c'est un incident qui réclame des explications.

Les *whips* doivent donc toujours veiller à ce qu'il y ait une majorité à portée de l'appel des sonneries de vote chaque fois que la Chambre discute une question qui peut affecter le gouvernement. C'est pourquoi ils ont l'habitude d'adresser à peu près journellement à chacun de leurs amis des avis lithographiés rappelant qu'il y aura probablement lieu de voter sur tel ou tel objet et priant le député d'être présent. Ces avis sont soulignés, selon l'importance de l'éventualité, d'un nombre de traits variant d'un seul, pour marquer que le *whip* désire la présence du député, à quatre traits ou à deux fort épais, ce qui signifie : « Venez, sous peine d'être considéré comme déserteur. » De fait, l'envoi de ces messages est en quelque sorte un brevet de parti. En 1844, il y eut un échange de correspondance à ce sujet entre Peel et Disraëli, peu de temps avant leur rupture définitive. Disraëli, qui avait critiqué la politique du gouvernement en Irlande et en Serbie, cessa de recevoir les *whips* (avis) d'usage, et il protesta invoquant qu'il n'avait pas cessé d'appartenir au parti (1).

Tout cela a moins d'importance dans l'opposition, car il y a moins de danger pour elle à être prise en défaut de vigilance. Il lui suffit de rallier ses forces au complet de temps en temps, quand l'occasion se présente de prendre un grand scrutin. La pratique de ses *whips* est donc la même en général, mais moins systématique.

*Ils doivent savoir que les députés sont présents.* — Les *whips* s'acquittent aussi du service des informations pour

(1) Parker, *Sir Robert Peel*, III, pp. 144-147.

le *leader* gouvernemental de la Chambre. Il leur incombe non seulement de convoquer les membres de leur parti au Parlement, mais encore de savoir qu'ils s'y trouvent. Des sièges sont disposés de chaque côté de la porte menant au vestiaire, par laquelle les députés entrent généralement à la Chambre en venant de la Cour du Palais, et l'on peut toujours y voir un des *whips* du gouvernement et souvent aussi un *whip* de l'opposition. Chacun d'eux tient note de tous les députés qui entrent et qui sortent et parfois même ils insistent auprès de ceux qui s'en vont sans motif suffisant. Ainsi renseigné, le *whip* doit pouvoir dire à tout moment et avec précision de quelle majorité le ministère dispose dans les dépendances de la Chambre ; et pour les votes les plus importants, le *whip* s'arrange de manière que tous les membres du parti, qui ne sont pas malades, soient présents ou aient pairé. On ne peut naturellement pas exiger la même rigueur dans les petites questions ; et, bien que le *whip* du gouvernement s'efforce d'avoir constamment sous la main plus de députés de son parti qu'il n'y en a de l'opposition, il n'y réussit pas toujours. Il se peut qu'il ait prévu un vote pour telle heure et qu'il ait invité chacun de ses amis à être présent en temps utile, puis, tout à coup, que le débat s'annonce comme devant se terminer plus tôt. Dans ce cas il est généralement possible de faire parler l'un ou l'autre ministre jusqu'à ce qu'on ait pu réunir le nombre voulu d'amis du gouvernement. Mais il arrive aussi que même cette ressource fasse défaut, et alors le gouvernement est battu par un « vote de surprise ».

*Le vote de surprise de 1895.* — D'amusantes anecdotes courent à propos des efforts héroïques que les *whips* font pour rassembler leurs partisans et des tours qu'on leur joue pour les mystifier (1) ; mais la seule fois où la plaisanterie eut des conséquences sérieuses, ce fut en 1895. Le gouvernement libéral s'accrochait désespé-

(1) Macdonagh, *Book of Parliament*, pp. 372-378.

rément à une faible majorité d'une douzaine de voix, lorsque survint le débat sur une motion proposant de réduire le traitement du secrétaire d'État pour la Guerre, dans le but d'attirer l'attention sur un défaut prétendu l'approvisionnement en cordite. Les *whips* placés près de l'entrée ordinaire de la Chambre trouvaient sur leurs listes la majorité habituelle pour le gouvernement ; mais une vingtaine de *tories* s'étaient rendus directement de la Cour du Palais à la terrasse, sans passer par la porte du vestiaire. Lorsque retentit la sonnerie de vote, ils rentrèrent tout droit de la terrasse dans la Chambre et, à la stupéfaction non moins des scrutateurs que du reste des députés, le gouvernement fut batttu par quelques voix. C'était évidemment un « vote de surprise », qu'en temps ordinaire personne n'aurait considéré comme un vote de défiance envers les ministres. Mais il arrive un moment où un homme à la mer, épuisé, aime mieux se noyer que de résister plus longtemps ; et telle était la situation du cabinet de lord Rosebery.

*Les whips doivent connaître l'humeur de leur parti.* — Les *whips* demeurent en contact permanent avec les membres de leur parti. Il leur incombe de découvrir le moindre signe de désaffection ou de mécontentement, de connaître les dispositions de chaque membre du parti à l'égard de chaque mesure importante pour le ministère et d'en informer constamment leur chef. D'ailleurs, il est convenable que tout membre d'un parti, qui ne croit pas pouvoir voter pour un projet du gouvernement ou qui se sent obligé de voter un amendement proposé, en avertisse le *whip*. Si le nombre des députés qui prennent cette attitude n'est pas considérable, en sorte que leur défection laisse au gouvernement une majorité imposante et que le résultat final ne soit point compromis, le *whip* ne soulève aucune objection. Un auditeur novice dans la tribune des étrangers, en voyant trois ou quatre amis du gouvernement malmener vigoureusement un de ses projets, s'imagine parfois qu'il y a des chances sérieuses de défaite ; mais, en observant le visage du premier *whip*

assis à l'extrémité du banc de la Trésorerie, il n'y découvrirait aucune trace d'inquiétude ; et au moment du vote, la majorité du gouvernement s'élève à peu près au chiffre habituel. C'est que le *whip* a su tout le temps exactement combien de ceux qui siègent derrière lui voteraient contre le gouvernement, combien s'absenteraient, et qu'en réalité cela ne faisait aucune différence.

*Moyens de pression envers les membres. Crainte d'une dissolution.* — Si, par contre, la majorité du gouvernement est faible ou que le nombre des députés récalcitrants soit considérable, le *whip* doit essayer de les raisonner ; et en cas de crise, lorsqu'un vote hostile doit être suivi d'une dissolution ou de la retraite des ministres, qui entraîne naturellement une dissolution, il est vraisemblable que les représentations du *whip* aboutiront ; car aucun député ne tient à encourir sans nécessité les frais d'une élection générale ou le risque de perdre son siège. Bien entendu, l'efficacité des motifs de ce genre dépend beaucoup de la solidité de son siège. Si le député, comme cela se voit parfois, se trouve être le seul membre de son parti qui ait quelque chance d'emporter le siège, ou si son influence personnelle ou locale est telle qu'il est assuré de le retenir, il jouira de plus d'indépendance que l'ordinaire des députés. Mais ce cas est rare.

*Intervention des électeurs.* — La crainte de la dissolution n'est pas le seul moyen d'agir sur un député qui s'écarte trop de l'ensemble du parti. On peut encore compter sur l'intervention de ses électeurs ou de l'association locale du parti, — ce qui, dans l'espèce, revient au même. Les *whips*, en essayant directement d'agir sur un député par l'intermédiaire de ses électeurs, ne manqueraient pas de l'irriter et feraient probablement plus de mal que de bien. Mais il leur est facile de faire savoir aux électeurs par divers moyens que leur député ne soutient pas complètement son parti, et dans ce cas, à moins que son vote hostile au gouvernement ne soit dans l'intérêt des électeurs eux-mêmes, ceux-ci ne verront pas de fort bon œil ses manifestations d'indépendance.

*L'influence sociale.* — Un autre moyen d'action se trouve dans l'influence sociale, qui joue un si grand rôle dans la vie publique en Angleterre. C'est pour cela que l'on juge important d'avoir comme premier *whip* un homme de haute situation sociale, rempli d'urbanité et jouissant d'une popularité générale. La puissance de l'influence sociale a toujours été grande en Angleterre, plus particulièrement dans le parti conservateur. En 1853, Disraëli qui, dans ses efforts pour édifier le parti *tory*, ne pouvait guère, à ce moment, compter sur autre chose que cet élément, insista vivement auprès de lord Derby pour qu'il invitât tous ses amis du Parlement à dîner pendant le cours de la session (1). Et il ne semble pas que l'emploi de cette influence ait diminué. On a prétendu, dans les dernières années, que lorsqu'un unioniste cessait de voter avec son parti, il ne recevait plus d'invitations aux soirées du ministère des Affaires étrangères ; et la faiblesse des libéraux, pendant une vingtaine d'années après la rupture au sujet du *Home Rule*, provint en grande partie du fait qu'ils n'avaient guère d'influences sociales à leur disposition Une brusque conversion politique, il y a quelques années, fut attribuée à la déception causée à un député par le petit nombre d'invitations que lui valaient ses relations avec les libéraux, et ce changement de religion politique trouva sa récompense, car il fut suivi, avec le temps, d'un titre de chevalier.

*Payement des dépenses électorales.* — Enfin les *whips* peuvent compter, vis-à-vis d'un certain nombre de membres, sur une dette de reconnaissance. Les élections coûtent cher aux candidats, et il n'est pas toujours facile de trouver un homme qui veuille risquer les frais et les ennuis qu'elles entraînent, surtout quand les chances de succès sont minces. Dans ces conditions, il arrive souvent que le bureau central du parti, qui est dirigé par les chefs et par les *whips*, intervienne dans les dépenses

(1) Malmesbury, *Memoirs of an Ex-Minister*, I, p. 382.

d'un candidat. Cela se fait le plus souvent dans les circonscriptions à peu près sûrement perdues, et c'est pourquoi la proportion de ceux qui ont bénéficié de cette aide est beaucoup plus grande parmi les candidats malheureux que parmi les élus, bien qu'on en trouve des exemples dans les rangs de ceux-ci. On ne sait jamais quelle est la fréquence de ces subsides ni à qui ils sont accordés, car le *whip* garde naturellement ce secret pour lui ; mais le nombre des députés, de chaque côté de la Chambre, dont les dépenses électorales ont été partiellement payées par la caisse du parti n'est pas négligeable. Les *whips* ont naturellement vis-à-vis de ces députés un titre suffisamment énergique pour obtenir leur assistance et leur vote en cas de nécessité.

Si tous les moyens d'action dont les *whips* disposent demeurent sans effet et que les amis du gouvernement qui se proposent de voter contre lui soient assez nombreux pour faire pencher la balance, ou si les *whips* apprennent que le mécontentement est général, le cabinet, si possible, modifiera sa position. On dit que telle fut la vraie raison pour laquelle le ministère libéral, en 1906, parut céder aux exigences du parti ouvrier dans la loi sur la responsabilité des *trade-unions*. Les *whips* avaient découvert qu'un bon nombre de leurs propres partisans avaient pris des engagements tels qu'ils ne pouvaient plus soutenir le projet du gouvernement dans les termes où il était présenté.

*Les whips comme scrutateurs.* — Lorsque le résultat d'un vote intéresse le gouvernement, celui-ci informe le *Speaker* qu'il désire que ses *whips* soient désignés comme scrutateurs de la division, et cette demande est toujours agréée. C'est signe qu'ils battent le rappel de tous leurs partisans et que le vote se partagera en suivant les lignes de parti. Souvent, au cours du débat sur l'un ou l'autre amendement d'un projet du gouvernement, l'on voit un député se lever derrière le banc de la Trésorerie et prier le *leader* de la Chambre de ne pas exercer de pression sur ses amis dans cette question. C'est à dire qu'il

demande que les *whips* du gouvernement ne soient pas désignés comme scrutateurs, afin que chaque député conserve le droit de voter comme il pense, sans commettre une infidélité de parti, et que le résultat, quel qu'il doive être, ne soit pas envisagé comme une défaite pour le cabinet. Cela s'accorde parfois, mais pas souvent ; parce que le gouvernement, en abandonnant ainsi la direction, s'expose à être taxé de faiblesse sur la question traitée de cette manière, et aussi parce que cette attitude n'est pas sans danger, à moins que le résultat ne soit absolument indifférent pour les ministres, car l'effet de la pression exercée sur les votes de beaucoup de députés est très grand.

*Il n'y a pas d'autre mécanisme de parti au Parlement.* — L'on peut dire que les *whips* constituent la seule organisation régulière de parti à la Chambre des Communes, à moins qu'on ne comprenne également sous ce nom le premier banc de chaque côté. Le fait même que les ministres et les chefs de l'opposition forment entre eux le véritable mécanisme des partis à la Chambre dispense, d'ailleurs, de recourir à aucun autre organisme. Les ministres préparent et exécutent le programme du parti au pouvoir, tandis qu'un petit groupe de chefs en face d'eux avisent aux moyens de leur faire opposition. Le premier banc fait donc l'œuvre d'un comité ou conseil de parti, et dans aucun des grands partis on ne trouve rien qui ressemble à un *caucus* général pour la discussion et la délibération de la politique du parti. En de certaines circonstances, les chefs convoquent une grande réunion des adhérents d'un parti au Parlement dans un des grands clubs politiques ou dans quelque autre local et leur adressent des discours. Mais le but de ces réunions est d'exhorter leurs amis, non pas de les consulter ; aussi les députés individuellement expriment-ils parfois leur surprise de ce que les chefs leur fassent si peu de confidences (1).

(1) V. par exemple Sir Richard Temple, *Life in Parliament*, spécialement pp. 39-40.

L'organisation des deux grands partis au Parlement prend pour ainsi dire une allure militaire : le cabinet étant l'état-major, et le *leader* de la Chambre, le général en chef. Cela est naturellement moins vrai pour les groupes moins importants, qui ne bénéficient pas de l'autorité traditionnelle du cabinet pour maintenir leur cohésion. Dans leur cas, l'usage d'un véritable *caucus* du parti n'est pas inconnu pour examiner la position qu'il importe de prendre dans une crise. Deux réunions particulièrement fameuses de ce genre eurent lieu à peu d'années d'intervalle : celle que les libéraux unionistes tinrent avant le vote sur le *Home Rule Bill*, en 1886, et celle des nationalistes irlandais qui prononça la déposition de Parnell comme chef de parti, en 1890.

Il est arrivé que l'un des deux grands partis tienne un *caucus* pour choisir un *leader* à la Chambre, dans les rares circonstances où l'opposition s'est trouvée sans chef. Ce fut le cas, par exemple, en 1899, quand le poste de *leader* ayant été laissé vacant par la retraite de sir William Harcourt, au mois de décembre précédent, les députés libéraux se réunirent le jour avant l'ouverture de la session et choisirent sir Henry Campbell Bannerman pour le remplacer. Sir Henry dirigea désormais le parti aux Communes et devint éventuellement premier ministre, lorsque les libéraux reprirent le pouvoir en 1905. A l'exception, pourtant, d'un accident de cette sorte, aucun des deux grands partis ne possède de mécanisme pour choisir ses chefs ni pour décider d'une ligne de conduite. Certes, les chefs qui deviennent les ministres quand le parti arrive au pouvoir, sont indirectement choisis par le parti lui-même, puisqu'ils sont les hommes qui se sont montrés capables de gagner sa confiance et de diriger ses sympathies. Mais ce choix ne s'opère jamais par un vote formel, et il n'est pas toujours précisément celui qui résulterait d'un vote. Lorsque le premier ministre ne siège pas aux Communes, il désigne le *leader*

de la Chambre et ses principaux lieutenants, en se laissant guider dans ce choix par sa propre opinion de l'ascendant qu'ils exercent sur le parti et par les conseils des autres chefs. Une fois nommé, le *leader* mène, et son parti le suit.

## CHAPITRE XXVI

### LES ORGANISATIONS SANS LIEN DE PARTI, HORS DU PARLEMENT

*Les différentes espèces d'organisations politiques.* — L'on peut, pour la facilité, ranger en quatre catégories les organisations politiques hors les murs du Parlement bien que les groupes ainsi classés ne soient pas toujours parfaitement distincts et qu'une organisation en particulier se trouve parfois sur la ligne de séparation entre deux groupes. Ces quatre catégories sont :

I. Les organisations sans lien de parti, dont le but est de faire adopter un projet ou une attitude politique quelconque, mais pas de s'emparer du gouvernement général ni d'agir comme groupe politique indépendant à la Chambre des Communes.

II. Les organisations locales de parti, restreintes chacune à une localité, et dont le principal objet est de choisir les candidats du parti et d'emporter les élections de l'endroit, bien qu'à l'occasion elles puissent exercer leur influence sur la politique générale du parti.

III. Les organisations nationales de parti, dont le but est de propager les principes du parti, d'aider à la victoire dans les élections par tout le pays, et aussi de formuler et de diriger plus ou moins la politique générale

du parti. La plus fameuse des organisations constituées dans ce but fut de bonne heure surnommée le *caucus* par ses adversaires, et c'est sous ce nom que nous décrirons aux chapitres XXIX et XXX la carrière de ces associations du parti libéral et du parti conservateur, en réservant un chapitre spécial pour le parti du travail.

IV. Les organisations auxiliaires de parti. Ce sont les servantes des partis, ne prétendant exercer aucune influence sur la direction de sa politique, mais se bornant à des efforts pour étendre sa popularité, promouvoir ses intérêts et préparer les voies de sa victoire aux urnes. Nous nous en occuperons plus loin, mais nous devons dire ici quelques mots de la plus importante de toutes, parce que si l'on n'en connaissait pas le caractère, on aurait peine à comprendre l'histoire du *caucus* avec lequel elle est entrée en contact. C'est l'association centrale ou bureau central du parti, composé de fonctionnaires salariés et d'agents, avec ou sans l'assistance d'un groupe de personnes riches et influentes. Cet organisme recueille et dépense le trésor de guerre du parti et se charge des intérêts généraux au point de vue électoral ; mais il agit toujours en union intime avec les chefs et les *whips* du parti et se trouve placé, en fait, immédiatement sous leur direction et sous leurs ordres. Le bureau central est donc une division du bureau du *whip*, s'occupant du travail au dehors du Parlement, et il est administré en réalité par un agent principal ou secrétaire directement responsable devant les chefs parlementaires.

*Elles sont distinctes des organes de l'Etat.* — A la différence des organismes de parti dans le Parlement, ces quatre catégories d'organisations politiques extérieures sont sans aucun lien avec les organes constitutionnels du gouvernement, sauf que le bureau central est dirigé par le *whip*. Hors du Parlement, tout comme aux Etats-Unis, l'organisation des partis est artificielle ou spontanée, c'est-à-dire que le mécanisme en est complètement isolé de celui de l'Etat, et qu'il agit sur celui-ci non pas de l'intérieur, mais de l'extérieur. De ce fait

découlent des conséquences importantes que nous indiquerons ci-après.

*Les organisations sans lien de parti.* — Parmi les différentes espèces d'organisations politiques, celles que nous appelons « sans lien de parti » (*non-partisan*) sont de loin les plus anciennes. Mais qu'on ne se trompe pas sur ces termes. On ne veut point dire par là que ces associations aient borné leurs efforts au développement d'une opinion publique abstraite en faveur de leurs dogmes, car elles ont fréquemment cherché à faire élire au Parlement des hommes qui devaient y défendre ces idées. On ne veut pas davantage dire qu'elles n'ont aucun lien avec les partis existants, car parfois l'un des partis a embrassé et défendu leurs vues, et dans ce cas elles ont usé de toute leur influence au profit des candidats de ce parti. Ces mots désignent simplement une association dont le but principal n'est pas d'assurer la victoire d'un parti politique. Il est singulier qu'un pareil groupement se rapproche souvent plus que les grands partis actuels de la définition que Burke donnait du parti : « Un groupe d'hommes unis pour promouvoir, par leurs efforts simultanés, l'intérêt national à l'égard d'un certain principe sur lequel ils sont tous d'accord. » Car chacun des grands partis renferme des hommes qui ne sont pas complètement unanimes dans leurs principes. Les buts de parti sont complexes et confus, et on ne les réalise que grâce à une série de transactions où le principe dominant est quelquefois éclipsé par les moyens que l'on met à son service. Un parti dans le gouvernement parlementaire moderne pourrait se définir plus exactement : un groupe d'hommes unis par l'intention de soutenir un ministère commun.

*Leur histoire au début.* — Diverses organisations de l'espèce que nous appelons « sans lien de parti » se formèrent pendant la dernière période du XVIII[e] siècle. La première de celles qui eurent une certaine importance semble avoir été la *Société pour la défense du Bill des Droits*, fondée en 1769 dans le but d'aider Wilkes dans

son différend avec la Chambre des Communes, et en général pour maintenir les libertés publiques et réclamer une extension de l'élément populaire dans la constitution. Après avoir découvert que cette société servait à l'ambition personnelle de Wilkes, quelques-uns des principaux membres se retirèrent et fondèrent la *Société constitutionnelle*, avec les mêmes buts. Dix ans après, l'on forma des associations de comté et leurs délégués se réunirent en conventions à Londres, en 1780 et 1781, pour voter des pétitions réclamant le redressement des griefs publics. D'autres sociétés furent fondées vers la même époque, et ce n'étaient pas toujours des associations d'une tournure radicale. Ainsi, l'*Association protestante* fut constituée sous l'impulsion de lord George Gordon pour maintenir les incapacités des catholiques romains, et son action provoqua les troubles du mois de juin 1780, qui portent encore son nom.

Les sociétés politiques de cette époque avaient la vie courte et la plupart disparurent rapidement; mais l'explosion de la révolution française dissémina les germes d'une nouvelle moisson. En 1791, les classes ouvrières de la métropole organisèrent la *Société correspondante de Londres*, et l'année d'après des hommes de vues moins avancées fondèrent la *Société des Amis du Peuple* dans le but d'encourager des réformes modérées. Radicales ou modérées, des associations de cette espèce ne pouvaient pourtant pas vivre en ces temps troublés. La répulsion et les alarmes provoquées par le cours des évènements en France étaient trop fortes pour qu'on pût leur résister, et une série de lois répressives furent votées pour dissoudre ces sociétés. Il y eut d'abord une loi de 1794, suspendant le *writ of habeas corpus*, puis, dans la session suivante, une autre pour prévenir les réunions séditieuses, et enfin, une loi de 1799 supprimant la *Société correspondante de Londres* expressément et d'une manière générale toutes les sociétés qui possédaient des ramifications. Ces lois et une série de poursuites firent disparaître toutes les associations organisées dans un but

de réforme politique ; et pendant quelques années, au temps où la lutte contre la France battait son plein, le cours de la politique intérieure ne fut troublé par aucun mouvement de cette espèce. Mais la misère qui succéda aux guerres de Napoléon poussa le peuple vers d'autres organisations, qui furent combattues à leur tour par des lois hostiles.

*L'association catholique et les mouvements en faveur de la réforme politique.* — Cependant, les lois répressives n'étaient que temporaires, et quand la dernière vint à expiration en 1825, la voie se trouva de nouveau libre pour les organismes populaires. L'*Association catholique* s'était déjà constituée en Irlande, en vue de poursuivre l'abolition des incapacités religieuses, et, tout juste au moment où elle se dissolvait après avoir atteint son but, en 1829, l'approche du *Reform Act*, que l'on pressentait, fit éclore une série de nouvelles sociétés politiques en Angleterre. Cette même année, Thomas Atwood fonda à Birmingham l'*Union politique pour la protection des Droits publics*, ayant pour objet de hâter la réforme parlementaire ; et après le dépôt du bill de réforme, des unions semblables, constituées dans le but d'appuyer ce projet, surgirent de toutes parts. Il y eut même une tentative de les réunir en une vaste organisation nationale ; mais le gouvernement déclara que ce dessein était illégal et il fut abandonné. Les plus intéressantes de ces sociétés furent celles que l'on organisa à Londres. En 1831, des ouvriers, disciples de Robert Owen, y fondèrent l'*Union nationale des Classes ouvrières* ; on les appelait vulgairement *Rotundanistes*, du nom de la salle où ils tinrent leurs premières réunions. Mais Francis Place, un tailleur qui joua un rôle remarquable dans les agitations de cette époque, n'approuvait point leurs idées socialistes et redoutait que leur société n'eût de mauvais effets sur le sort du bill de réforme. Il avait des vues beaucoup plus pénétrantes sur la réalité des choses, et il lança en manière de réaction l'*Union politique nationale*, dont le seul objet était de provoquer

à Londres l'impulsion populaire indispensable, croyait-il, au succès de la réforme (1). Aussitôt après le vote du bill on vit disparaître peu à peu de nombreuses associations qui s'étaient basées sur l'union de la classe moyenne et de la classe inférieure dans le but de réaliser une réforme déterminée.

*Les sociétés anti-esclavagistes.* — Cependant, deux organisations successives, dépourvues de caractère de parti et même de tout caractère politique, avaient mené une campagne victorieuse en faveur d'une idée purement humanitaire. Le *Comité pour l'Abolition de la Traite des Esclaves* fut formé en 1787 et s'efforça d'éclairer l'opinion publique et de convaincre le Parlement au moyen de témoignages recueillis, de pétitions, de brochures et de comités locaux de correspondance. Après qu'il eut travaillé pendant une vingtaine d'années avec l'appui inlassable de Wilberforce à la Chambre des Communes, le comité obtint enfin du Parlement la suppression de la traite des nègres par les lois de 1806 et de 1807. Seize ans plus tard, fut constituée la *Société anti-esclavagiste*, pour poursuivre l'abolition complète de l'esclavage dans toutes les possessions britanniques, et elle y réussit en 1833, grâce à la combinaison de ses émissaires au Parlement et de l'agitation populaire au dehors, qui fut assez puissante pour obliger le gouvernement de lord Grey à déposer un projet de loi dans ce sens (2).

*Les organisations sans lien de parti après 1832. — Les Chartistes.* — Depuis 1832, les organisations sans lien de parti ont été, à tout prendre, plus permanentes et plus largement étendues qu'auparavant, et, sauf quelques exceptions marquantes, comme celle des chartistes, elles ont montré une tendance à faire un moindre usage des

(1) Graham Wallas, dans son livre *Life of Francis Place*, décrit à merveille les mouvements qui se produisirent à Londres.

(2) V. au sujet de ces mouvements Clarkson, *History of the Slave Trade; The Life of Wilberforce*, par ses fils ; et *The Memoirs of Sir T. Fowell Buxton*.

manifestations de force physique et à employer davantage l'appel au corps électoral ; ce changement fut, d'ailleurs, une suite naturelle de l'extension du suffrage. Le chartisme trouva son origine dans un grand nombre d'organisations locales et distinctes, d'ouvriers qui comprirent que le *Reform Act* ne leur avait apporté aucune augmentation de puissance politique et qui réclamèrent une réforme du Parlement dans un sens réellement démocratique. Le mouvement emprunta son nom à la Charte du Peuple, en six articles, publiée en 1838 par l'*Association ouvrière de Londres.* Les divers organismes locaux y adhérèrent, en envoyant l'année suivante des délégués à un grand Parlement du Peuple à Londres. Mais les violences de langage commises par les chartistes leur attirèrent des poursuites, leurs chefs prirent peur, et pour le moment l'agitation perdit sa force. En 1840, elle fut reprise et soutenue par plusieurs centaines de sociétés affiliées. Depuis le commencement jusqu'à la fin, pourtant, elle fut affaiblie par des discussions entre les chefs, tant sur les méthodes d'action que sur des questions secondaires. Le mouvement atteignit son apogée en 1848, dans la réunion de Kennington Common, qui devait se former en cortège pour aller déposer une pétition monstre au Parlement. Ce projet suscita de graves inquiétudes ; des troupes furent amenées et des milliers de constables spéciaux, assermentés ; mais à la dernière minute, le meneur des chartistes, Feargus O'Connor perdit son audace et renonça au cortège. La grande manifestation fut un fiasco et bientôt après, le mouvement tout entier s'effondra.

*L'Anti-Corn-Law-League.* — Une des nombreuses raisons de l'échec du chartisme fut l'existence simultanée de la plus heureuse des associations sans lien de parti que l'Angleterre ait jamais connues : l'*Anti-Corn-Law-League.* Celle-ci, de même que l'*Association anti-esclavagiste* à une époque antérieure, fut organisée dans le but de poursuivre une seule réforme déterminée, et c'est à son inébranlable fidélité à ce principe qu'elle

dût son succès en grande partie. Elle proscrivit rigoureusement toutes les questions de politique de parti, et il est de fait que le plus éminent des ses chefs, Cobden, garda toujours une profonde défiance des deux partis. La réforme réalisait cependant, aux yeux de ses partisans, un principe économique à la fois et un principe moral, de sorte qu'ils pouvaient faire appel en même temps à la bourse et à la conscience du pays : — combinaison qui valut à Cobden d'être traité par Carlyle de commis-voyageur inspiré prêchant un millénaire de calicot. De même que la *Ligue* s'adressait à plus d'un sentiment, de même elle usa librement de plus d'un moyen de persuasion. Après qu'une série d'associations locales eurent été constituées, leurs délégués se réunirent en 1839 et fondèrent la *Ligue.* Aussitôt celle-ci se mit à organiser des ramifications dans tout le pays, dépêcha des orateurs et des conférenciers, travailla la presse, rassembla des documents, publia des brochures par millions, adressa des pétitions au Parlement et s'efforça de faire élire des candidats qui devaient soutenir ses idées. Tout cela se fit dans des proportions gigantesques, avec une énergie infatigable. Le mouvement tirait sa force des industriels de la classe moyenne, mais ils n'épargnèrent aucun effort pour éclairer les classes ouvrières des villes et, après elles, le peuple des campagnes, jusqu'à ce qu'enfin l'opinion publique fut tellement gagnée à leur cause, qu'il suffit d'une crise amenée par la mauvaise récolte des pommes de terre en Irlande, pour déterminer l'abolition des droits sur les céréales en 1846. La *Ligue* avait accompli son œuvre et elle se sépara.

*Autres associations sans lien de parti.* — Il y eut et il existe encore un grand nombre d'autres associations sans caractère de parti, qui se préoccupent de l'une ou l'autre question politique. Souvent elles se font pendant, pour soutenir des idées contraires, comme l'*Association pour la Réforme du droit matrimonial* et l'*Association pour la Défense du droit matrimonial*, la *Ligue impé-*

*riale pour la Vaccination* et la *Ligue nationale contre la Vaccination*. On en trouve de toute espèce.

Les unes, organisées pour tel objet, ne s'occupent qu'incidemment des lois et ne participent point aux élections : telles sont l'*Association des Chambres de commerce* et l'*Association des Corporations municipales*. D'autres, qui ont un but principal différent, font cependant beaucoup de politique, comme certaines *trade-unions* (1). D'autres encore se constituent uniquement pour la diffusion de certaines doctrines politiques, mais s'abstiennent en général de tout travail électoral proprement dit : telle est la *Fabian Society*, aux idéals socialistes. D'autres, enfin, sont des organisations qui, sans avoir un caractère proprement de parti, concourent, en fait, vigoureusement à l'élection des candidats de l'un des deux grands partis. A cette dernière catégorie appartiennent la *Liberation Society*, qui fut l'ardent apôtre du « désétablissement » de l'église anglicane et qui porte toute son influence du côté des libéraux, comme son adversaire, le *Comité pour la Défense de l'Eglise*, soutient avec la même énergie les conservateurs. Plus active qu'aucune de ces sociétés est la *Free Church Federation*, que sa répugnance pour la loi d'enseignement de 1902 a jetée dans l'arène politique. Il faut placer dans la même catégorie la *National Trade Defence Association*, fondée par les cabaretiers pour faire opposition aux lois de tempérance, et peut-être aussi la récente *Ligue pour la Réforme du Tarif*, de M. Chamberlain, qui l'une et l'autre favorisent les *tories*. Il se fait que les sociétés qui luttent contre ces deux dernières ne sont pas aussi complètement dévouées au parti libéral. Et il y a encore des sociétés d'un autre type, celles qui sont fondées dans un but transitoire de politique étrangère : telles l'*Association*

(1) Ceci ne s'applique pas aux organisations ouvrières politiques, qui sont nées des *trade-unions*, mais qu'il faut aujourd'hui considérer comme des vrais partis. Sur l'activité politique antérieure des *trade-unions* comme telles, v. SIDNEY et BEATRICE WEBB, *Industrial Democracy*, I, pp. 247 et s.

*de la Question d'Orient*, en 1876, qui combattit la politique turque de Disraëli, et le *Comité Balkan* qui travaille actuellement à libérer la Macédoine.

Toutes les associations qui essayent d'exercer une influence sur les élections ont l'habitude de questionner les candidats et de publier leurs réponses, en produisant ainsi parfois un effet décisif sur le scrutin. On pourrait nous objecter que les sociétés qui prennent une part active dans les élections et qui portent toujours leur influence du même côté ne devraient pas être considérées comme des organismes sans lien de parti, mais plutôt comme des annexes des grands partis. Elles diffèrent pourtant des véritables organisations auxiliaires en ce que leur objet principal comme sociétés (quel que soit, d'ailleurs, le but personnel des individus qui les composent) n'est pas d'amener un parti au pouvoir, mais d'exécuter un dessein particulier, pour lequel il se fait que ce parti professe plus de sympathie que son rival.

# CHAPITRE XXVII

## LES ORGANISATIONS LOCALES DE PARTI

En face de ces associations qui n'ont aucun lien de parti, mais qui s'étendent sur tout le pays, ou du moins sur une région non limitée, s'élèvent les organisations locales de parti. Avant la réforme politique de 1832, les organisations locales, telles qu'elles existent aujourd'hui pour l'élection des candidats au Parlement, étaient à peu près inconnues. Elles auraient, d'ailleurs, présenté peu d'utilité dans la plupart des anciens corps électoraux. Sans parler des bourgs pourris, qui se vendaient argent comptant, un grand nombre de circonscriptions de moindre importance était formé par des « bourgs de poche », appartenant à des patrons qui n'auraient permis à personne d'autre d'exercer une influence sur ces électeurs. En 1807, quand lord Palmerston fut élu au Parlement pour Newtown dans l'Ile de Wight, sir Leonard Holmes, qui disposait de ce siège, stipula que le député « ne mettrait jamais les pieds dans cet endroit, même en temps d'élection ; tant il se montrait jaloux de toute tentative d'introduire une influence nouvelle dans son bourg (1) ».

(1) Bulwer, *Life of Palmerston*, I, pp. 23, 24.

Même dans les comtés, les électeurs se trouvaient tellement dominés par les propriétaires, que toute organisation de parti eut été superflue. Quelques-uns des grands bourgs possédaient bien un droit de suffrage étendu et un corps électoral considérable. Parmi eux se distinguait Westminster, où une véritable organisation politique pour l'élection des membres du Parlement précéda de plusieurs années la grande réforme. Toutefois, cette organisation ne travaillait pas au profit ni des *Whigs* ni des *Tories*, mais pour le compte des *Radical Reformers* qui étaient réellement indépendants des deux partis (1).

*Leur origine.* — L'extension du suffrage fut le commencement d'une modification dans le statut politique des électeurs. Pour beaucoup de circonscriptions, il ne suffit plus de se faire appuyer par quelques personnes influentes, et le gain d'un siège par l'un des partis dépendit du nombre de ses adhérents qu'il parviendrait à faire inscrire sur les listes électorales. Le mot d'ordre de l'ère nouvelle fut lancé par sir Robert Peel dans son fameux manifeste aux électeurs de Tamworth, en 1841 : « S'inscrire (2) ! » Il était d'autant plus important pour les partis de veiller à cet objet, que les contestations soulevées par les conditions complexes de l'électorat, au lieu d'être tranchées à l'initiative des pouvoirs publics, devaient être portées devant les avocats reviseurs par les électeurs eux-mêmes, et que ceux-ci risquaient de se montrer fort négligents, à moins que quelqu'un ne fît un effort méthodique pour les mettre en mouvement. Une autre raison encore, et non moins importante, pour les partis de veiller constamment à cet objet, c'est que, la durée du Parlement étant incertaine, il était impossible de retarder l'inscription des électeurs jusqu'à l'approche d'une élection. Il fallait maintenir les listes au complet, en vue d'une dissolution toujours possible. Souvent ce

(1) Cf. Wallas, *Life of Francis Place*, chap. II et V.
(2) « *Register, register, register !* »

travail s'accomplissait, pour le compte du député en fonction ou du futur candidat, par son agent sur place, sans aucune organisation régulière. Mais il n'en était pas partout ainsi et, de fait, le *Reform Bill* ne fut pas plus tôt voté, que des sociétés locales d'inscription commencèrent à se former et augmentèrent rapidement en nombre pendant les premières années, tant parmi les libéraux que parmi les conservateurs (1).

*Leurs premiers objets.* — L'objet des sociétés d'inscription à l'origine fut de placer les noms de leurs adhérents sur les listes électorales et d'en écarter les noms de leurs adversaires. On dit qu'elles poursuivirent ce but avec plus de zèle que d'équité, souvent même au détriment de la justice ; car les prétentions et les protestations, quelque peu fondées qu'elles fussent en réalité, avaient chance d'être admises par les avocats reviseurs

(1) Dès 1837, des sociétés conservatrices d'inscription se trouvèrent généralement répandues dans tout le pays. (Publications de l'Union nationale des associations conservatrices, 1868, nº 4.)

Le livre de M. Ostrogorski, *Democracy and the Organisation of Political Parties*, vol. I, est de beaucoup le meilleur ouvrage et même le seul qui étudie à fond le travail des organisations de parti en Grande-Bretagne. Il en fait une description très complète, mais qui, tout exacte qu'elle soit, pourrait induire en erreur un lecteur superficiel, en lui laissant l'impression que les cas extrêmes sont des cas typiques, bien que l'auteur ait pris soin de ne pas le faire croire. Il faut donc ne pas perdre de vue l'avertissement que M. Bryce donne dans la préface. Il semble que M. Ostrogorski regarde du dehors la démocratie et spécialement le mécanisme des partis, et qu'il y voie quelque chose d'artificiel et d'étrange, plutôt que le résultat naturel de l'activité humaine dans les conditions données. Il ne paraît pas s'être placé dans la situation de M. Chamberlain, M. Gladstone, M. Schnadhorst, lord Randolph Churchill, lord Salisbury, Capt. Middleton ou d'autres qui ont été mêlés aux organisations de parti, ni s'être demandé ce qu'il aurait lui-même fait ou pu faire à leur place. C'est pourquoi son analyse a un peu l'air factice et ne se recommande pas absolument comme étude de motifs politiques ordinaires. Mais à part cette critique, le travail est admirablement fait et forme une contribution précieuse à la science politique.

dès qu'elles n'étaient pas combattues (1). Il est tout naturel qu'après s'être occupées de l'inscription des électeurs, ces sociétés aient continué à faire campagne en temps d'élections, c'est-à-dire : à visiter les électeurs à domicile, à convaincre les hésitants, à convertir, si possible, les sceptiques et, par-dessus tout, à s'assurer que les fidèles viennent au scrutin. Ces démarches, les candidats eux-mêmes les avaient toujours accomplies dans les circonscriptions populaires ; les sociétés d'inscription allaient désormais constituer des centres d'action à cet effet, avec une masse de renseignements sur les personnes qu'il faudrait voir, déjà recueillis en préparant les listes électorales. La désignation des candidats ne faisait pas nécessairement partie de leurs fonctions. L'on s'en tenait encore à l'ancienne théorie, dont on relève des traces dans toute la vie anglaise, et en vertu de laquelle le candidat se proposait de lui-même aux suffrages ou se trouvait recommandé par quelqu'ami influent. L'idée qu'il devait être choisi par les électeurs de son parti n'avait pas encore fait son apparition, et les sociétés locales, qui étaient de simples organismes spontanés, ne réclamaient encore aucun droit de parler au nom de ces électeurs. Sans doute, il arrivait souvent qu'elles choisissent des candidats et les recommandassent ; mais elles faisaient cela en tant que groupes d'individus dont l'opinion avait du poids, et non pas comme des conseils représentant un parti.

Le temps vint, cependant, où une nouvelle extension du suffrage et le développement des idées démocratiques allaient réclamer l'organisation de ces sociétés sur une base représentative. Cette modification commença presqu'immédiatement après le vote du *Reform Act* de 1867. L'occasion de ce mouvement, — car on ne peut pas dire proprement la cause, — est curieuse. Tandis que l'opinion publique en Angleterre discutait le projet de représentation proportionnelle de Hare, où John Stuart Mill

(1) Ostrogorski, I, pp. 156-158.

voyait le salut de la société, des voix autorisées s'élevèrent contre cette idée, sous prétexte qu'elle favoriserait le développement des organisations de parti et livrerait l'électeur à la puissance des comités politiques (1). Il est donc intéressant de remarquer que la première protestation en Angleterre contre le mécanisme actuel des partis visait une organisation qui naquit de la parcelle de représentation des minorités contenue dans la loi de 1867.

*Le caucus de Birmingham. — Son objet.* — En vertu de la réforme de 1867, les grandes villes de Liverpool, Manchester, Birmingham et Leeds reçurent chacune trois députés au Parlement ; mais en vue d'offrir une certaine représentation à la minorité, les Lords ajoutèrent à la loi et les Communes acceptèrent un article portant qu'aucun électeur dans ces villes ne pourrait voter pour plus de deux candidats (2). Il n'était pas difficile de prévoir que si l'une de ces villes nommait deux libéraux et un conservateur, deux de ses députés se neutraliseraient mutuellement dans le cas d'un vote de parti, en sorte que son poids ne serait plus que celui d'une seule voix ; tandis qu'une ville beaucoup plus petite, mais qui choisirait d'après le système ordinaire deux députés du même parti, compterait pour deux voix dans ce scrutin. Un résultat semblable parut comme une violation du principe démocratique aux radicaux de Birmingham, et ils résolurent de l'empêcher, si c'était possible. Ils avaient pour eux plus des trois cinquièmes des électeurs, c'est-à-dire

(1) TREVELYAN, *A Few Remarks on M. Hare's Scheme of Representation*, dans *Macmillan*, avril, 1862 ; BAGEHOT, *English Constitution*, 1re édit. pp. 188-194 ; et v. HANSARD, 3e série, CLXXXIX, p. 458. V. aussi LESLIE STEPHEN, *The Value of Political Machinery*, dans la *Fortnightly Review*, décembre 1875.

(2) Cet article fut également appliqué aux circonscriptions de comtés nommant trois députés, ce qui était le cas pour quelques-unes d'entre elles en vertu de la loi de réforme de 1832. Dans la Cité de Londres, qui possédait quatre représentants, l'électeur ne pouvait voter que pour trois candidats. 30-31 Vic., c. 102, §§ 9, 10, 18.

plus d'une fois et demi autant que leurs adversaires, et cela leur suffisait pour emporter les trois sièges, à condition de répartir également leurs suffrages entre les trois candidats. Seulement, ce n'était pas chose facile que de donner aux trois candidats le même nombre de votes, alors que chaque électeur ne pouvait voter que pour deux noms ; et l'insuccès de l'entreprise pouvait entraîner la perte de deux sièges. La réussite dépendait d'une tactique très avisée, d'une discipline très rigoureuse dans le corps électoral et par conséquent elle exigeait que la masse du peuple prit un vif intérêt au résultat et eût une confiance absolue dans les chefs du parti.

*Sa formation.* — Il fallait pour cela un mécanisme approprié : M. William Harris, secrétaire de l'Association libérale de Birmingham, laquelle était un comité électoral autonome (*self-constituted*) de l'espèce courante, proposa de transformer ce groupe en une organisation de parti représentative ; c'est ce que l'on fit aussitôt, en octobre 1867. D'après le nouveau règlement, tout libéral souscrivant un shilling devenait membre de l'association, et une réunion annuelle des membres nommerait le bureau et vingt membres désignés pour siéger au comité exécutif. Ce comité, qui avait la charge des intérêts généraux de l'association, devait se composer des quatre dignitaires du bureau et des vingt membres susdits, de vingt autres membres à choisir par la section du Midland de la *National Reform League*, après qu'on l'aurait constituée, et de trois membres choisis par un comité de quartier, qui serait élu lui-même par les membres de l'association dans chaque quartier. Suivant l'habitude anglaise, le comité avait le droit d'ajouter à ses membres quatre personnes choisies ou, pour employer l'expression consacrée, « cooptées » par lui-même. Il y avait encore un collège plus étendu, qui se composait du comité exécutif au complet et d'un nombre maximum de vingt-quatre membres élus par chacun des comités de quartier. On l'appelait officiellement le comité général, mais vulgairement « Les Quatre Cents », d'après le nombre

approximatif de ses membres. Il avait la direction de la politique de l'association et c'est à lui qu'appartenait la désignation des trois candidats libéraux du bourg pour le Parlement (1).

On fit ensuite un relevé exact du nombre des électeurs libéraux dans chacun des quartiers, et ceux d'un quartier reçurent la consigne de voter pour A et pour B ; ceux d'un autre, pour A et pour C ; ceux d'un troisième, pour B et pour C ; et ainsi de suite, de telle manière que le total des votes émis pour chacun des trois candidats fut égal autant que possible. Il y eut naturellement des protestations contre ce vote par ordre qui blessait le sentiment de l'indépendance personnelle ; mais la grande masse des libéraux vota suivant la consigne, et les trois candidats furent élus.

*Ses premières victoires.* — L'association venait d'accomplir un haut fait. Trois libéraux avaient été envoyés au Parlement par Birmingham, en dépit de la mesure de représentation des minorités. Seulement, l'occasion d'une nouvelle victoire du même genre ne se représenta pas avant la dissolution, six ans plus tard ; et, au début, les chefs du parti furent moins heureux dans les élections du comité scolaire. L'*Education Act* de 1870 admettait le vote cumulatif pour l'élection de ces comités ; c'est-à-dire que l'électeur pouvait accorder tous les votes qui lui appartenaient à un seul candidat ou les distribuer comme bon lui semblait. Ce système permettait à de très faibles minorités d'élire un ou plusieurs candidats, et l'association libérale, en s'efforçant d'en éluder les conséquences comme elle l'avait fait dans l'élection parlementaire, dépassa le but et ne parvint à élire qu'une minorité du comité. L'organisation languit pour un temps, mais elle fut bientôt rappelée à une vie plus ardente que jamais auparavant.

*Son regain de vitalité en 1873.* — En 1873, l'associa-

(1) Ostrogorski, *The Introduction of the Caucus into England*, dans *Political Science Quarterly*, juin 1893, p. 287. Langford, *Modern Birmingham*, II, p. 362, 363.

tion fut remise en vigueur dans le but de s'emparer du gouvernement municipal de la ville et d'introduire une politique plus progressive dans son administration. Deux noms s'associent particulièrement à cette nouvelle entreprise : celui de M. Schnadhorst, le secrétaire de l'association, qui avait le génie de l'organisation, et celui de M. Chamberlain, qui fut la pensée directrice du mouvement et devint le maire du bourg à l'automne suivante. Ils commencèrent par reconstituer l'association sur un plan quelque peu différent et apparemment encore plus démocratique. Les quartiers furent désormais la seule base de l'édifice, et chaque quartier tint une assemblée annuelle à laquelle tous les libéraux résidant dans le quartier pouvaient prendre part. Ils avaient le droit d'y participer, qu'ils fussent électeurs ou non, et sans égard à une cotisation quelconque, pourvu qu'ils donnassent leur adhésion aux buts et à l'organisation de l'association par une déclaration qui permettait de les considérer implicitement comme prêts à accepter les décisions de la majorité. L'assemblée nommait un comité, un président et un secrétaire pour le quartier ; trois personnes qui devaient siéger avec ces deux dernières au comité exécutif de l'association centrale ; et une liste de personnes, fixée en 1877 au nombre de trente, pour former le comité général. Le comité exécutif central comprenait, outre les cinq personnes ainsi nommées dans chaque quartier, les quatre membres du bureau de l'association et trente membres choisis par cooptation du comité lui-même. Ce comité désignait sept de ses membres pour former, avec les quatre dignitaires de son bureau, un sous-comité directeur de onze membres. Le comité général de l'Association se composait, comme auparavant, du comité exécutif au complet et des trente représentants de chaque quartier. Comme il y avait seize quartiers, cela fit, en 1877, cinq cent quatre-vingt-quatorze membres, et le comité s'appela « Les Six Cents » de Birmingham. Il avait le droit d'arrêter la politique de l'association et de désigner ses candidats pour le Parlement et pour le co-

mité scolaire. Par contre, les membres du conseil municipal, qui étaient élus par quartiers, demeurèrent au choix des comités de quartier; mais l'association tout entière s'engageait à les soutenir.

*Son efficacité.* — Telle fut la nouvelle organisation de l'Association libérale (1). Son efficacité comme instrument de domination électorale apparaît dans le fait que, au cours des quatre années de 1873 à 1876 inclusivement, elle emporta les trois sièges au Parlement, malgré la mesure de représentation des minorités, la majorité au comité scolaire dans chaque élection, en dépit du vote cumultatif, et la totalité, sauf deux, des soixante-huit mandats des conseillers municipaux élus pendant cette période (2). L'association était, d'ailleurs, admirablement conçue pour son but. Comme dans toute organisation politique basée sur des assemblées primaires, une tentative d'arracher le pouvoir à ceux qui le détenaient était une entreprise difficile. Pour y réussir, il eût fallu s'emparer en même temps de plus de la moitié des quartiers, et cela, en présence de gardiens vigilants, qui avaient une connaissance profonde du métier, qui tenaient en main le sous-comité directeur, et qui, au moyen de la cooptation, pouvaient transformer une majorité trop faible en une plus forte et perpétuer ainsi leur propre pouvoir. D'autre part, une révolte contre les désignations faites par le comité était à peu près impossible, puisqu'en entrant dans l'association l'on avait virtuellement pris l'engagement d'accepter les décisions de la majorité. On prétend que, pendant une douzaine d'années, les hommes qui dirigeaient cette organisation envoyèrent des associés volants de l'une à l'autre dans les assemblées de quartier, afin d'assurer l'élection de leurs partisans aux divers comités (3). Quoi qu'il en soit, il reste que l'autorité des directeurs ne fut jamais ren-

(1) H. W. Crosskey, *The Liberal Association — the 600 — of Birmingham*, dans *Macmillan*, février 1877.

(2) *Id. Ibid.*

(3) Ostrogorski, I, pp. 161-167.

versée. Leur empire s'est, d'ailleurs, maintenu tellement longtemps qu'il faut l'attribuer non moins à l'excellence du mécanisme qu'à leur propre popularité. A travers toutes les nombreuses vicissitudes de sa longue carrière, depuis ses jeunes années de radicalisme avancé, pendant son conflit avec Gladstone au sujet du *Home Rule*, sa jonction ensuite avec les conservateurs et sa campagne, enfin, dans une direction toute nouvelle à propos des tarifs de préférence, M. Chamberlain n'a jamais manqué de conquérir chacun des mandats parlementaires à Birmingham pour ses propres amis. Un résultat pareil témoigne d'une puissance que rien ne pouvait donner, si ce n'est une forte influence personnelle sur le peuple, et une influence servie par une organisation d'une efficacité supérieure.

*Critique du système.* — Le système adopté par les libéraux de Birmingham fut copié en d'autres endroits et devint bientôt le sujet de véhémentes discussions, où l'on fit valoir pour et contre l'idée les mêmes arguments qui servent communément à propos de toute organisation de parti. Ses adversaires l'accusaient de mettre un pouvoir absolu aux mains des hommes qui avaient le temps de se consacrer à la direction du mécanisme ; ils lui reprochaient d'établir une tyrannie qui supprimait l'individualité, étouffait la libre discussion des opinions et détruisait l'indépendance dans la vie publique, qui enlevait au libéralisme des éléments de variété et de fécondité et introduisait la politique de parti dans les affaires municipales, où elle n'avait rien à voir.

*Défense du système.* — A ces critiques les partisans du système répondirent que l'association était dirigée par les hommes qui montraient le plus d'esprit public, puisqu'ils acceptaient de consacrer leur temps et leur pensée à ce travail ; qu'elle ne pouvait pas engendrer la tyrannie, puisque les assemblées de quartier étaient ouvertes à tous les libéraux et que ceux-ci pouvaient toujours renverser les dirigeants, s'ils le jugeaient bon ; que pour ce qui était de l'indépendance, tout libéral avait le droit de

parler librement dans les assemblées de quartier, de persuader à ses compagnons, s'il le pouvait, d'adopter ses vues, et que ce droit était le seul qu'il eût à exercer, « parce qu'une minorité n'a pas le droit de contrecarrer une majorité dans la direction qu'elle veut donner à la politique libérale. » Ils soutinrent que l'association était simplement « une méthode qui permet à ceux qui ont foi dans les progrès de l'humanité... de se réunir pour prendre conseil, de s'entendre sur leur devoir le plus pressant, et de donner à leurs décisions un effet pratique sur la législation de leur ville et de leur pays. » Ils prétendirent que des hommes animés de cet esprit « doivent choisir des représentants qui défendront les mesures précises qu'ils croient immédiatement nécessaires pour assurer la paix et la prospérité du pays (1). » Bref, les radicaux de Birmingham se considéraient comme des réformateurs chargés d'une mission, et ils éprouvaient l'impatience, — peut-être faut-il dire l'intolérance, — que les hommes dans cette situation ressentent toujours à l'égard des membres de leur parti qui se montrent hésitants, indécis ou indépendants. Aux radicaux l'association apparaissait comme un excellent instrument pour mettre leur idéal en pratique, et ils la jugeaient tout à fait bonne ; tandis que d'autres, qui n'avaient pas la même foi dans le but à atteindre, ressentaient vivement les défauts que l'organisation comportait en réalité, et encore plus vivement les abus qu'elle aurait pu produire à l'avenir.

*Le caucus et la politique municipale.* — Pour ce qui est d'avoir introduit la politique dans les affaires municipales, les radicaux justifièrent hardiment leur œuvre en invoquant qu'ils étaient partisans d'une politique nettement progressive dans les affaires locales aussi bien que dans les affaires nationales (2). Sous la conduite de

(1) H. W. Crosskey, *The Birmingham Liberal Association and its Assailants*, dans *Macmillan* de décembre 1878.

(2) Cf. Chamberlain, *The Caucus*, dans la *Fornightly Review* de novembre 1878, et les deux articles déjà cités de H. W. Crosskey.

M. Chamberlain, qui fut élu maire de Birmingham à l'automne de 1873, — l'année même où l'association fut remise en vigueur, — le conseil de la ville entama une période de grande activité. Il améliora les services publics ordinaires, tels que le pavage et l'hygiène, il réorganisa le département de la santé publique et inaugura un bon système d'égouts avec un grand établissement de filtrage, qui fut du moins un progrès sensible sur l'état antérieur des choses. Il entreprit aussi une série de travaux publics de l'espèce qui s'appelle aujourd'hui les industries municipales (*municipal trading*). La première de celles-ci fut la fourniture du gaz, tant pour l'éclairage des rues que pour l'usage des particuliers. Il existait à cette époque deux compagnies du gaz à Birmingham, et M. Chamberlain persuada au conseil que la ville pourrait trouver du profit en rachetant leurs propriétés et en exploitant elle-même ce service. L'on s'entendit avec les compagnies et on les expropria. Aussitôt après, la proposition fut faite d'appliquer le même principe au service des eaux, qui se trouvait également concédé à une compagnie privée. Dans ce cas-ci, pourtant, ce n'était pas le profit que l'on avait en vue, mais l'amélioration du service dans le but de favoriser la santé publique, car une grande partie de la population s'alimentait encore à des puits, dont beaucoup se trouvaient, naturellement, dans un état dangereux. L'on fit de nouveau accord avec la compagnie, et le service des eaux à son tour passa sous la direction de l'autorité publique.

Finalement, un projet ambitieux fut adopté pour l'embellissement de l'aspect de la ville. Le Parlement avait voté une longue série de lois dans l'intention de procurer de meilleurs logements aux classes ouvrières. L'une d'elles, la « loi de 1875 sur l'amélioration des habitations des artisans et ouvriers », donnait à toute ville, sous réserve de l'autorisation par une ordonnance provisoire du ministère du Gouvernement local confirmée par le Parlement, le droit d'exproprier, moyennant une indemnité correspondante à la valeur normale de ces immeubles, un

quartier insalubre, c'est-à-dire un district où l'entassement ou le mauvais état des maisons et le manque d'air et de lumière constituaient un danger pour la santé publique. La ville avait l'obligation de préparer un plan comportant le tracé de nouvelles rues et d'autres amélioration du quartier, et elle recevait l'autorisation de vendre ou de louer toute parcelle du terrain, sous la condition que les acquéreurs exécuteraient les prescriptions du projet. Or, Birmingham, de même que beaucoup d'autres centres manufacturiers en Angleterre, s'était développé dans des conditions sordides, à l'état de réseau enchevêtré de rues étroites, sans espaces libres ni aspect convenable ; son centre était un vaste taudis où régnait une mortalité effrayante. C'est à cette région, couvrant plus de quatre-vingt-dix acres, que la ville appliqua les pouvoirs qu'elle tenait de la loi. L'on traça une large rue, qui fut appelée *Corporation Street* en souvenir de son origine, et le terrain de chaque côté fut cédé en baux emphytéotiques à long terme pour y élever des immeubles de commerce. L'intention première avait été de construire de nouvelles habitations pour la population dont les demeures avaient été démolies ; mais cette partie du projet fut en somme abandonnée, pour ce motif que l'initiative privée avait remplacé ces taudis par un nombre suffisant de maisons.

L'exploitation par une ville du service du gaz et de l'eau, l'achat et la mise en location de grandes zônes de terrain constituent des mesures dans la direction de ce qui s'appelle aujourd'hui le socialisme municipal ; aussi ne manquèrent-elles pas de provoquer des conflits d'opinion, qui durent encore, tant à l'égard de la sagesse de cette politique en général qu'à l'égard de l'étendue qu'on peut lui donner en y trouvant des bénéfices. Nous reviendrons plus loin sur ce problème, mais il faut remarquer ici que les radicaux de Birmingham le tinrent pour une question politique justifiant l'emploi d'une organisation de parti, tout à l'égal des questions qui occupaient le Parlement. Ils pensèrent de même au sujet

de l'administration de la nouvelle loi scolaire. A leurs yeux, toutes ces questions faisaient partie d'un programme radical, dont eux étaient les protagonistes.

*La diffusion des associations selon le modèle de Birmingham.* — Les radicaux de Birmingham avaient foi, non seulement en leurs idées politiques, mais encore dans les moyens qu'ils avaient inventés pour les mettre à exécution. Ils entreprirent une propagande active dans d'autres villes, poussant les libéraux à constituer des associations locales représentatives à base démocratique, selon le modèle de Birmingham. En dépit de quelqu'opposition, l'idée fut accueillie avec tant de faveur que dès la fin de 1878, il existait près de cent organisations de cette espèce en différents endroits (1). Ce mouvement fut renforcé par la fondation, en 1877, de la Fédération libérale nationale, dont l'histoire formera le sujet d'un autre chapitre. Cette fédération n'admettait dans ses rangs que les associations de caractère démocratique, et son influence se fit sentir profondément. Les dirigeants de Birmingham, qui étaient les maîtres de la fédération, désirèrent naturellement accroître son pouvoir en multipliant autant que possible le nombre des sociétés affiliées ; et les associations locales trouvèrent avantage à s'y rattacher, dès qu'elle devint un facteur dans la politique libérale. De plus, lorsqu'après la rupture du parti sur le *Home Rule Bill*, en 1886, la fédération se rangea du côté des partisans de Gladstone contre M. Chamberlain, il devint important pour Gladstone de rendre cette organisation aussi largement que possible représentative et populaire. L'impulsion successive de ces divers motifs eut pour résultat que dès 1886, la fédération comprit deux cent cinquante-cinq associations locales, et dès 1888, sept cent et seize (2). Les statuts de la fédération, au titre des « Objets » de son existence, débutent encore par ces mots : « Aider à l'organisation dans tout le pays

(1) H. W. Crosskey, dans *Macmillan* de décembre 1878.

(2) *Proc. Ann. Meeting*, 1888, p. 14.

d'associations libérales fondées sur une représentation populaire » ; et les articles sont précédés d'une déclaration disant que « *toutes les associations ainsi constituées sont admissibles à l'affiliation.* » La déclaration dit encore « qu'il ne s'agit aucunement de porter atteinte à l'indépendance locale des associations fédérées. Chaque association règle les détails de sa propre organisation et administre ses propres affaires. » Pourtant, il fut toujours entendu que ces sociétés locales auraient un caractère populaire. En effet, les anciens comités autonomes (*self constituted*) n'étaient guère compatibles avec l'esprit démocratique introduit par la réforme de 1867, et ils firent bientôt place dans les bourgs à des organismes représentatifs à base populaire.

La transformation fut beaucoup moins rapide dans les circonscriptions de comté (1), car ce n'est qu'en 1884 que le suffrage y fut étendu comme il l'avait été pour les bourgs dès 1867, et l'autorité traditionnelle du *squire* et du pasteur constitua même alors un obstacle qui fut lent à céder. Encore maintenant, des candidats conservateurs sont élus sans lutte dans les comtés plus fréquemment que dans les bourgs, particulièrement dans les comtés ruraux du Sud. Souvent il fut impossible d'établir une association libérale dans chaque paroisse, et il fallut la remplacer par un correspondant local. C'est encore nécessaire aujourd'hui dans certains cas. Mais le développement des idées démocratiques, l'usage de l'élection populaire, la transformation des conditions économiques amenée par la décadence de la prospérité agricole et par le désir de vivre en ville, avec la rareté de la main d'œuvre rurale qui en est la conséquence, ont préparé la voie aux organisations politiques représentatives en diminuant l'influence patriarcale du grand propriétaire sur ses gens. A l'heure actuelle, des associations de forme démocratique existent dans à peu près chaque circonscription parlementaire de bourg ou de comté, où le nom-

(1) Cf. OSTROGORSKI, *Democracy*, I, 3e partie, ch. I, sér. VIII.

bre des électeurs libéraux n'est pas tellement faible ou les chances de succès aux élections tellement désespérées, que le district ne soit ce que l'on appelle parfois officiellement un district abandonné (*derelict*).

*Organisation actuelle des associations libérales.* — Les constitutions des associations libérales locales ne sont pas précisément uniformes ; on ne s'efforce pas, d'ailleurs, de les rendre pareilles, sauf le principe général qu'elles doivent se fonder sur une représentation populaire. Les libéraux en chaque endroit sont libres de s'organiser comme il leur plaît ; et à cet égard il faut remarquer que toutes les sociétés politiques sont considérées comme purement volontaires, c'est-à-dire que l'Etat n'essaie pas de les réglementer par une loi. Les dispositions sur les assemblées primaires et sur la désignation des candidats, qui sont devenues universelles aux Etats-Unis, sont des idées complètement étrangères à l'Angleterre et elles y inspireraient de l'étonnement et même de l'aversion.

*Les statuts-types.* — *Dans les districts ruraux.* — La fédération ne s'efforce pas d'imposer des statuts uniformes, mais elle publie une brochure de « Notes et suggestions pour la conduite des libéraux, » prévoyant l'organisation dans les localités rurales comme dans les villes et renfermant des types de statuts que l'on peut prendre pour modèle. La brochure conseille que pour les districts ruraux il y ait normalement dans chaque paroisse ou district de vote, un comité autonome (*self-constituted*) possédant le droit d'augmenter lui-même le nombre de ses membres. On emploie le terme « comité » parce que les membres étant peu nombreux, ils peuvent faire la plupart du travail directement, au lieu de le déléguer à un groupe plus petit. En réalité, le comité est toute l'association pour la paroisse et, bien que les statuts-types ne le disent pas expressément, l'intention évidente est que ce comité comprenne tous les libéraux que l'on y connaît, les non électeurs comme les électeurs. Il doit se réunir au moins six fois par an ; il nomme un président, un tré-

sorier, un secrétaire honoraire (1), et tous les sous-comités dont on peut avoir besoin. Il désigne aussi, en proportion de la population, des délégués à l'association libérale de la circonscription parlementaire qui, elle, choisit le candidat du parti pour la Chambre des Communes.

*Dans les petites villes.* — Le modèle d'organisation est le même pour les petites villes sans quartiers, sauf que le groupe primaire est appelé association et ne se réunit qu'une fois par an, à moins qu'on ne le convoque plus souvent, à la requête de douze membres ; les affaires courantes sont traitées par un comité exécutif composé du bureau et d'un certain nombre d'autres membres désignés à la réunion annuelle. Aux associations de paroisse ou district de vote et aux associations de petite ville, se superpose une association pour la circonscription parlementaire du comté dans laquelle elles sont situées. Cette association est souvent, mais pas toujours un simple groupement représentatif, sans assemblée plénière de ses membres. Elle possède un conseil, composé principalement des délégués choisis dans les paroisses, les villes ou les autres districts primaires, en proportion approximative de la population, et un comité exécutif, qui parfois est entièrement élu par le conseil et parfois comprend des délégués des districts. Il y a enfin un bureau, dont les dignitaires sont membres et du conseil et du comité exécutif.

*Dans les grandes villes.* — Pour les grandes villes qui sont divisées en quartiers, les statuts types suivent de plus près le modèle de Birmingham. Ils prévoient dans chaque quartier un comité ou une association, qui doit comprendre tout homme disposé à favoriser la cause libérale. Ce groupe nomme son bureau, les autres membres de son comité exécutif et ses délégués au comité général pour la ville au *pro-rata* de la population. L'association de la ville entière se réunit annuellement pour

(1) C'est l'usage en Angleterre de donner ce qualificatif à toutes les fonctions exercées gratuitement (N. D. T.).

choisir son bureau, quelques membres du comité général et, dans le cas où la ville n'est pas un bourg parlementaire, des délégués à l'association pour la division parlementaire du comté. L'association est dirigée, comme il est d'usage dans toutes les organisations de cette espèce, par trois autorités distinctes. Il y a d'abord le bureau, qui s'occupe de l'administration courante. Ensuite vient le comité exécutif, qui comprend les dignitaires du bureau, les trois dignitaires du bureau de chaque quartier et des membres choisis par le comité général. Enfin, il y a le comité général lui-même, qui détermine la politique à suivre et qui se compose de membres élus en partie par les comités de quartier et en partie par l'assemblée annuelle de toute l'association de la ville. Dans les bourgs parlementaires, le comité général, — qui est souvent connu sous le nom de Conseil et quelquefois des Deux Cents libéraux ou de toute autre centaine dont son chiffre se rapproche, — ce comité désigne le candidat du parti pour la Chambre des Communes, sur la recommandation du comité exécutif et sous réserve de l'adoption définitive en séance plénière de l'association. Mais, en fait, c'est le comité exécutif qui, dans toutes les associations libérales de circonscription parlementaire, désigne le candidat et demande ensuite l'approbation expresse du conseil, ou propose à celui-ci une liste de deux ou trois noms pour y faire son choix. En tout cas, la réunion plénière de l'association n'est qu'une assemblée solennelle de ratification, à laquelle on demande des applaudissements, non des avis. L'effet en est pareil à celui de l'antique proclamation : « Voici votre roi, s'il vous plaît ! »

*Variations en différents endroits.* — Les statuts-types préparés par la fédération ne sont que des modèles, et bien que leurs grandes lignes donnent une idée assez exacte de l'organisation des associations locales dans l'ensemble du pays, on rencontre des variations infinies de détail et de nomenclature. En examinant, d'ailleurs, les constitutions d'une série de ces groupes pris

au hasard, on n'en trouverait probablement pas deux qui soient absolument pareilles. Ainsi, l'on peut remarquer que les statuts-types ne prévoient pas la cooptation, et que ce mode de recrutement figure pourtant dans les statuts de maintes associations locales. De même, les statuts-types n'exigent le versement d'aucune cotisation pour faire partie d'une association ; mais il n'est pas rare de rencontrer cette condition, la somme requise variant d'un chiffre infime à cinq shillings. Ici, le versement est la condition d'une participation quelconque à l'association ; ailleurs, il n'est pas nécessaire pour pouvoir voter aux assemblées de quartier ou de district, mais il confère le droit de vote dans les assemblées générales de l'association ou le droit d'être élu par cooptation dans les comités. En certains endroits, les membres libéraux du conseil de ville ou du comité scolaire siègent de droit au conseil de l'association, ou les clubs libéraux, bien qu'ils ne soient pas strictement démocratiques, y possèdent des représentants. Mais étant donné, comme nous l'expliquerons plus tard, que la lutte pour les candidatures parlementaires n'est pas très vive et que, par conséquent, les membres de ces comités sont rarement exposés à des sollicitations pressantes, toutes ces différences de détail ont peu d'importance en pratique. Le point essentiel est que dans presque toutes les circonscriptions parlementaires anglaises, soit de comté, soit de bourg, où il y a une chance raisonnable d'espérer la victoire, il existe aujourd'hui une association de caractère représentatif et, du moins en théorie, démocratique. Elle comprend d'ordinaire les trois organes : le bureau, le comité exécutif et le conseil ; et dans les grandes villes qui possèdent plusieurs députés, on rencontre encore une organisation plus vaste, couvrant toutes leurs divisions parlementaires.

*Les agents salariés.* — C'est un ancien usage pour les candidats au Parlement que d'employer des agents salariés, généralement des avoués (*solicitors*) de profession, qui se chargent de l'élection, et avec le développement

des organisations populaires, la besogne de ces agents a pris dans la plupart des endroits une forme plus systématique. L'association de chaque circonscription parlementaire, et quelquefois celle d'un district plus petit, possède un secrétaire salarié en même temps qu'un secrétaire honoraire. Ses fonctions sont nombreuses, car il est l'homme à tout faire de l'organisation, et on lui donne le titre compréhensif d'agent libéral pour la circonscription. Il remplit le rôle d'un greffier pour l'association, organise les comités des quartiers ou des districts de vote, surveille les agents inférieurs, prépare les réunions publiques, prête ses conseils ou son assistance partout où c'est nécessaire, relance les électeurs, s'occupe de leur inscription et dirige les enquêtes devant les avocats reviseurs. C'est d'ordinaire lui que le candidat choisit pour remplir les fonctions d'agent électoral conformément à la loi ; et dans ce cas, il prend la direction générale de toute la campagne, ayant sous ses ordres un groupe de commis, de sous-agents et de messagers et une petite armée de collaborateurs volontaires. Il constitue un facteur important dans la vie politique, car c'est de son talent d'organisation, de son tact et de son jugement dans la direction de la lutte que souvent le résultat de l'élection peut dépendre.

L'on a dit de ces agents qu'ils sont les seuls politiciens de profession en Angleterre ; et en un sens c'est vrai, car ils forment la seule catégorie d'hommes qui trouve son gagne-pain dans la politique de parti ; mais l'expression est impropre, parce qu'ils ne sont pas du tout des politiciens au sens que l'on donne à ce mot dans d'autres pays. Il n'ont rien à voir dans la direction des questions politiques ; ils travaillent simplement à l'élection d'un candidat, au choix duquel ils n'ont pas pu concourir ; et bien que leurs avis puissent avoir du poids, leur devoir est uniquement d'exécuter les instructions que d'autres leur donnent. De même que pour tous les autres fonctionnaires permanents en Angleterre, leur influence effective dépend des circonstances. Lorsqu'un président

est capable et actif, le pouvoir de l'agent n'est pas aussi grand que dans le cas, plus fréquent, où le président s'en remet pour beaucoup de choses à l'agent. Bref, les agents se rapprochent bien plus du fonctionnaire permanent que du politicien. Ils n'ont, en effet, aucune ambition politique personnelle, car ils n'appartiennent pas à la classe où se recrutent les membres du Parlement.

Leurs traitements, qui varient beaucoup, s'étendent de quarante à quatre cents livres sterling; ils sont en moyenne aux environs de cent cinquante livres, et le taux s'en est relevé quelque peu dans les dernières années. Ces agents doivent connaître à fond le droit en matière d'inscriptions et d'élections; on les prend généralement dans la catégorie des avoués peu achalandés ou des comptables; un bon nombre d'entre eux, pourtant, — à peu près la moitié, peut-être, — trouvant que leurs fonctions d'agent occupent tout leur temps, ont renoncé à toutes autres affaires. Cet emploi tend, d'ailleurs, à devenir une profession particulière, à laquelle un homme consacre toute sa vie du moment qu'il s'y est engagé. Les agents libéraux ont formé entre eux une association nationale comptant quelque deux cent cinquante membres, et, il y a quelques années, dans le but de maintenir un niveau professionnel élevé, ils ont constitué une société plus restreinte, qui délivre des certificats d'aptitude. L'association se réunit chaque année à l'époque de l'assemblée de la Fédération libérale nationale, et assistent à la réunion ceux des agents qui peuvent se payer le voyage ou qui parviennent à se le faire payer par leur patron. Ils se rasssemblent d'habitude au nombre de cent cinquante et on leur offre un déjeuner pendant lequel le premier *whip* et le chef du parti au Parlement ou quelque autre député de marque leur adressent un discours; car on apprécie justement leur importance aujourd'hui. C'est ainsi qu'il a surgi dans la vie politique en Angleterre une classe d'hommes dont le pendant n'existe dans aucun autre pays. Ils occupent dans le parti une position qui n'est pas sans analogie avec celle

des sous-officiers dans l'armée. Leur activité est essentielle pour le succès, mais ils n'ont aucun espoir de s'élever au-dessus de leur grade propre. Cette situation est parfaitement comprise et ils tendent à l'entourer de garanties et d'appuis professionnels.

*Les agents libéraux en Ecosse.* — En Ecosse, les associations politiques avec agents salariés se sont développées plus lentement qu'en Angleterre : en partie, parce que la plupart de la besogne d'inscription des électeurs, qui incombe aux agents de parti en Angleterre, est exécutée au nord de la Tweed par les autorités publiques ; et en partie, parce que l'usage régnait d'ancienne date en Ecosse pour les candidats de charger de leur campagne électorale l'homme de loi qui s'occupait de toutes leurs autres affaires. Il en est résulté que, si les associations libérales sont nombreuses en Ecosse et si les agents ont tendu à former une classe jusqu'au point de constituer entre eux une société, ceux-ci ont cependant en règle générale beaucoup moins à faire qu'en Angleterre et sont encore d'ordinaire rémunérés presque complètement aux frais du candidat. C'est pourquoi, lorsque celui-ci est battu et qu'il renonce à la lutte, la circonscription risque de perdre complètement son agent et de se trouver abandonnée.

*Les organisations locales des conservateurs.* — Contrairement à l'opinion courante, les conservateurs ont plus d'une fois pris les devants en matière d'organisation de parti ; et bien que leur méthode n'ait pas été aussi démocratique et n'ait pas attiré autant l'attention que celle des libéraux, elle fut, à tout prendre, plus efficace. Aussitôt après le vote du *Reform Act* de 1832, ils entreprirent avec énergie la formation de sociétés d'inscription, et l'extension du suffrage des bourgs en 1867 éperonna leur activité. Ils essayèrent immédiatement de gagner les sympathies et l'appui des ouvriers qui venaient d'être admis en grands nombres au droit de vote. Leurs efforts furent vains à l'élection générale de l'année suivante, mais au bout de quelque temps ils réussirent si

bien, qu'à l'élection d'après, en 1874, ils remportèrent la majorité à la Chambre des Communes pour la première fois depuis 1841. En effet, cette victoire fut généralement attribuée à la supériorité de leur organisation, et ce fait encouragea puissamment leurs rivaux à adopter le projet de M. Chamberlain pour l'établissement d'une Fédération libérale nationale.

*Leur développement après 1867.* — Sans doute, des associations conservatrices de type moderne avaient été constituées en certains endroits bien avant 1867 (1), mais la loi de cette année leur donna une impulsion nouvelle et vigoureuse. A peine la loi fut-elle votée que des associations locales, composées en grande partie d'ouvriers, surgirent surtout dans les districts manufacturiers du nord. Quelques-unes furent très considérables, celle de Bradford, par exemple, qui comptait, dès 1872, deux mille cinq cents membres et à laquelle on attribua le revirement qui se produisit dans l'opinion politique de cette localité (2). Les associations gagnèrent rapidement en nombre. Il y en eut deux cent quatre-vingt-neuf en 1871 ; trois cent quarante-huit en 1872 ; quatre cent sept en 1873 ; quatre cent quarante sept en 1874 ; quatre cent soixante-douze en 1875 ; plus deux cent vingt-huit so-

(1) Ainsi, à Liverpool, une association conservatrice originairement établie en 1832 fut remplacée en 1848 par une association constitutionnelle sur des bases plus larges. Celle-ci avait pour objets entre autres « de favoriser par tous les moyens légaux l'élection pour le bourg de membres du Parlement qui acceptent et défendent les principes de l'association... de favoriser par tous les moyens légaux l'élection au Conseil de ville des candidats qui font partie de cette association. » Elle comprit à l'origine deux cents membres environ, et elle avait en partie un caractère représentatif, avec les quartiers pour base, car ses affaires étaient dirigées par un comité général composé de trente membres choisis par l'association, outre le président et le secrétaire de chaque comité de quartier qui y siégeaient de droit. (Cinquantième rapport de l'association constitutionnelle de Liverpool, 1898.)

(2) Discours de M. Taylor dans le rapport de la Conférence de l'Union nationale en 1872.

ciétés affiliées ; et en 1876, le nombre des associations conservatrices de toute espèce en Angleterre et au Pays de Galles s'élevait à près de huit cents (1). Une grande partie de ces associations se recrutaient presque exclusivement dans la classe ouvrière. Maintes sociétés avaient d'ailleurs été organisées sous le nom d'associations ouvrières conservatrices et elles avaient constitué entre elles une Union nationale distincte.

*Elles deviennent représentatives.* — Les associations formées à cette époque semblent avoir été des groupements spontanés sans caractère représentatif ; plusieurs furent en effet converties en clubs dans le but de leur donner plus d'attraits ou, suivant l'expression employée alors, de permettre aux membres d'y trouver l'amusement en même temps que l'instruction. Mais si les nouvelles associations conservatrices furent différentes du *caucus* de Birmingham, le nombre de leurs membres les rendit aussi bien différentes des anciennes sociétés d'inscription. Leur but n'était pas simplement de veiller à l'inscription régulière de leurs fidèles, mais encore de gagner des partisans, d'exciter l'enthousiasme et d'organiser des forces disciplinées dans les masses populaires. Les conservateurs se soumettent plus volontiers à l'autorité que les libéraux, mais l'heure était venue de prendre même avec eux des formes plus démocratiques. Après la victoire de Gladstone aux élections de 1880, l'on s'écria de nouveau que le résultat était dû à une supériorité d'organisation, c'est-à-dire, dans le cas présent, au *caucus* de Birmingham et, chose singulière, à l'emploi qu'il fit d'agents salariés (2). Chez les conservateurs, le mouve-

(1) Rapports du conseil aux conférences de l'Union nationale en 1875 et 1876.

(2) Au cours de ses observations à la conférence de 1880, le président du conseil de l'Union nationale des associations conservatrices dit : « Nous avons constaté à regret que dans beaucoup de circonscriptions, certaines personnes complètement ignorantes en matière électorale ont entrepris de diriger les opérations simplement comme une partie de leurs occupations professionnelles

ment en faveur d'une forme plus populaire du mécanisme de parti débuta dans les associations des grandes villes, qui ressentaient vivement les effets de la concurrence des centaines libérales, grâce à l'édifice compact de ces comités représentatifs basés sur les réunions publiques de quartier. Les conservateurs, dans ces localités, imitèrent l'organisation de leurs rivaux, et la mode s'en propagea dans le reste du pays. Elle reçut une impulsion nouvelle en 1887, lorsque l'Union nationale des associations conservatrices fut elle-même reconstruite sur une base élargie, avec une série de conseils représentatifs.

*Les organisations conservatrices locales actuellement.* — De même que la Fédération libérale nationale, l'office central des conservateurs a publié des projets de statuts destinés à servir de modèle aux associations locales, et l'on peut les considérer comme des types. Dans les bourgs, ils proposent de prendre pour unité primaire le district électoral de quartier ou toute autre subdivision qui conviendra. Chacun de ces districts possèdera une association affiliée, comprenant tous les conservateurs du district qui souscrivent au moins pour un shilling à sa caisse. L'association affiliée, dans une réunion plénière de ses membres, doit élire un président, un secrétaire honoraire et un trésorier, un comité pour la direction de ses affaires et des délégués au comité central du bourg, en proportion d'un représentant par deux cents électeurs inscrits sur les listes des élections parlementaires. L'association centrale pour tout le bourg doit se composer des membres des diverses filiales. Elle doit tenir des assemblées plénières pour le choix de ses dignitaires, mais sa direction appartient à un comité central formé des dignitaires et des délégués des filiales ainsi que des membres

d'hommes de loi... Les radicaux de Birmingham, au contraire, se sont attachés depuis de longues années à former des spécialistes du travail électoral, ils leur ont donné de l'expérience en les employant dans les luttes municipales, et je recommande leur exemple à l'attention de cette assemblée. » Rapport de la conférence de 1880.

du bureau des clubs conservateurs existant dans le bourg et des représentants des sièges (*habitations*) locaux de la *Primrose League*. Ce comité central, à cause de ses dimensions, est autorisé à déléguer ses pouvoirs à un comité exécutif et à d'autres sous-comités, sous réserve de la ratification de leurs actes. Les statuts, suivant une tradition commune des conservateurs et dans le but de stimuler la générosité indispensable des souscripteurs, accordent le titre de vice-président à tous les membres qui versent au moins une guinée par an ; seulement, ils ne reçoivent aucun pouvoir et ce titre honorifique est toute leur récompense. Les statuts-types pour la division parlementaire d'un comté sont conçus sur le même plan, sauf que les associations doivent autant que possible être constituées dans chaque paroisse. Ceci nécessite un rouage de plus dans le mécanisme, car les assemblées paroissiales élisent le comité du district de vote, et l'assemblée du district, qui comprend tous les membres des associations paroissiales, élit le comité central pour la division parlementaire.

*Un type complexe* : *Bradford*. — De même que dans le parti libéral, les statuts-types publiés par l'office central ne sont que de simples modèles et, bien que les principes généraux de l'organisation dans les divers groupes locaux soient les mêmes, l'on trouve une grande variété dans les détails. L'association conservatrice de Bradford peut être prise comme un bon exemple des formes les plus complexes. Les éléments géographiques sont ici le district de vote, le quartier, les trois divisions parlementaires et le bourg dans son ensemble ; les comités de chacune de ces subdivisions sont constitués par une combinaison de l'élection directe et de la représentation à la fois des unités inférieures et des clubs. Ainsi, le district de vote possède un comité composé des membres du parti qui y résident ; ce comité élit son bureau, dix délégués à l'association de quartier, — trois de ceux-ci étant désignés pour faire partie du comité exécutif de quartier, — cinq représentants au conseil de la division parlementaire et

deux au conseil général du bourg. L'association de quartier se compose des bureaux et des représentants des districts de vote, des délégués de toutes les associations constitutionnelles du quartier, et des souscripteurs d'au au moins cinq shillings par an. Elle possède un comité exécutif composé du bureau du quartier et des bureaux et délégués des districts de vote. La principale affaire de l'association de quartier est l'inscription des électeurs et le choix et l'élection des candidats au conseil de la ville, car les luttes municipales à Bradford affectent l'allure de luttes de partis. L'association de chaque division parlementaire comprend toutes les personnes qui souscrivent un shilling ou qui sont inscrites comme membres d'un comité de district de vote. Elle est dirigée par un conseil renfermant un bureau et cinq autres membres choisis à la réunion annuelle, les bureaux des associations de quartier et de district de vote et les représentants de ces associations ainsi que des clubs conservateurs. Elle fonctionne pourtant en grande partie au moyen de sous-comités.

Finalement, l'association générale pour le bourg, dont les membres se recrutent dans les mêmes conditions, possède, en outre de son bureau ordinaire, une longue liste de vice-présidents, qui comprend toutes les personnes souscrivant à sa caisse deux livres sterling par an. Le conseil général se compose de tous ces dignitaires, des délégués des trois divisions, des districts de vote et des clubs, et, en outre, de tous ceux qui paient une guinée par an. C'est encore un exemple des privilèges accordés aux souscripteurs les plus importants. Le comité exécutif pour le bourg, qui s'appelle comité des finances et des objets généraux, comprend trente membres élus par le conseil, des représentants des deux plus grands clubs, les bureaux des associations des divisions parlementaires, et tous les dignitaires de l'association centrale, y compris les vice-présidents. Or, en 1900, ces vices-présidents formaient la majorité du comité, et un bon nombre d'entre eux devaient avoir acquis cette situation grâce à leur souscription aux fonds du parti. Ceci

est important, non seulement parce que la direction de l'association dans son ensemble appartient réellement au comité des objets généraux, mais surtout parce que les statuts obligent les conseils des divisions parlementaires à inviter ce comité à assister aux fins de consultation aux réunions tenues en vue de choisir les candidats parlementaires. Pourtant, le privilège conféré de cette manière n'est que potentiel, car il est d'usage presque général dans les associations conservatrices, que le choix des candidats pour la Chambre des Communes soit décidé par le comité exécutif ou par un sous-comité de celui-ci, et qu'ensuite le conseil l'accepte purement et simplement.

*Etendue des associations conservatrices. — Leurs agents salariés.* — Des associations conservatrices de caractère populaire avec des ramifications plus ou moins développées existent aujourd'hui dans à peu près toutes les circonscriptions parlementaires d'Angleterre et du Pays de Galles et dans toutes celles d'Ecosse, sauf quelques-unes ; l'office central du parti fait des efforts incessants pour perfectionner l'organisation partout où elle est incomplète. A moins qu'elles ne soient très faibles, ces associations ont leurs secrétaires et leurs agents professionnels, qui reçoivent des traitements un peu plus élevés en moyenne que ceux de leurs concurrents libéraux, et qui pour cette raison appartiennent, dit-on, à une meilleure catégorie d'hommes. Les agents conservateurs de même que les agents libéraux ont leurs sociétés propres : une société de secours mutuels et une association nationale avec des filiales, qui n'admet de membres qu'après un examen.

*Similitude des associations libérales et conservatrices.* — A l'heure actuelle, l'organisation locale des partis en Angleterre a été portée à un haut degré d'efficacité, car chaque parti a pour ainsi dire recouvert toute la surface de la Grande-Bretagne d'une mosaïque d'associations. Celles-ci sont particulièrement complètes dans les bourgs, car le mécanisme de part et d'autre est moins

développé dans les régions rurales des comtés. Les conservateurs ont accompli leur œuvre avec un peu plus de perfection que les libéraux, parce que l'abondance des hommes riches qu'ils comptent dans leurs rangs leur a fourni de plus amples ressources, et qu'ils peuvent entretenir des agents salariés dans un plus grand nombre de circonscriptions où les chances de succès sont faibles. Les associations des deux partis n'offrent pas de grandes différences quant à leur caractère général ; les contrastes les plus marqués sont l'usage de la cooptation chez les libéraux et les privilèges spéciaux accordés aux souscripteurs les plus importants chez les conservateurs. Mais aucun de ces points n'est universel et, dans leurs traits essentiels, les organisations locales des deux partis sont constituées d'après les mêmes principes généraux. Toutes deux sont démocratiques dans leur forme, car elles admettent tous les adhérents du parti, ou tous ceux qui paient une légère contribution. Toutes deux sont de forme représentative, car les associations sont dirigées par une série de conseils et de comités composés principalement de délégués dont l'autorité se fonde en dernière analyse sur les assemblées plénières de tous les membres.

# CHAPITRE XXVIII

## ACTION DES ORGANISATIONS LOCALES

*Toutes les organisations populaires de parti sont, dans une large mesure, un trompe-l'œil.* — Encore que les associations locales prétendent être démocratiques et représentatives, ce serait une erreur que de prendre leurs statuts trop au sérieux. Toute organisation politique libre renferme un élément d'illusion. Il est de style qu'elle affecte de se dire plus puissante et plus largement représentative qu'elle n'est en réalité. Son succès dépend en grande partie de la vieille tactique militaire des Chinois qui consiste à terrifier l'ennemi par des apparences imposantes avant d'en venir aux mains. En temps ordinaire d'inattention publique, la *vox populi* peut être représentées par un petit nombre de personnes, car la masse du peuple s'intéresse rarement avant qu'une question lui soit posée, et la formule de cette question, qui est de loin le point le plus important dans toute cette opération, est souvent préparée par une réunion d'une demi-douzaine d'hommes. Tous les membres du parti peuvent avoir le droit d'assister à cette réunion, mais, ou bien ils ne s'y rendent pas, ou bien s'ils y vont, la conférence particulière a lieu auparavant, et l'assemblée se prononce simplement sur l'acceptation des projets préparés d'avance Ceci est une loi de

la nature humaine, résultant du fait qu'une grande assemblée ne peut dire que oui ou non. Cela ne signifie point que les désirs du public soient méconnus, car celui-ci en général n'en a pas qui soient bien forts ou bien définis. Cela signifie que le nombre de ceux qui se soucient de participer à l'élaboration préparatoire des questions politiques est petit et qu'à la longue ils en prennent la direction, sous forme de comité élu ou de comité autonome. Le trompe-l'œil consiste à faire croire que le plan qu'ils proposent exprime le vœu formé d'avance par une grande masse de gens.

*Les associations locales sont dominées par quelques personnes.* — Cet élément d'illusion dans les organisations de parti n'est pas moins considérable en Angleterre que partout ailleurs. Bien que le conseil d'une association locale forme un groupe nombreux et présente l'apparence d'une institution très populaire, l'association dans son ensemble ne compte guère parmi ses membres inscrits plus d'un dixième ou au maximum un cinquième des électeurs appartenant au parti ; et les réunions pour l'élection des délégués aux divers conseils et comités sont peu fréquentées (1). En fait, l'organisation est ordinairement dirigée par quelques personnes plus ou moins sous l'influence de l'agent salarié. Ce sont, particulièrement chez les libéraux, des commerçants ou même des ouvriers, qui prennent un vif intérêt à la politique sans toutefois entretenir aucune visée parlementaire pour eux-mêmes ni aucune ambition politique, sauf à l'endroit des fonctions muncipales; mais ils aiment, spécialement chez les conservateurs, de prendre pour président un homme occupant une haute position sociale. En outre, il semble qu'il y ait peu de concurrence pour les situations qui procurent l'autorité sur le groupement. Au contraire, les efforts qu'en temps ordinaire, un secrétaire organisateur doit faire, sous l'impulsion d'en haut, pour amener les gens à constituer des associations dans les districts

(1) Ostrogorski, I, pp. 332-333.

peu engageants sont bien plus frappants que les rivalités pour le pouvoir dans les associations les plus actives. En Angleterre, le moment où l'intérêt public s'éveille, c'est à l'élection ; la procédure du choix des candidats n'obtient que peu d'attention. C'est pourquoi, si le suffrage est étendu et si le nombre des gens qui votent est très considérable, la désignation des candidats se fait pourtant en réalité par un groupe d'hommes qui n'est pas plus grand que le corps électoral n'était avant 1832 dans un bourg ordinaire.

*Possibilité de s'en emparer. — 1° Pour des motifs personnels.* — L'on pourrait croire que dans ces conditions il serait facile à une petite coterie d'hommes adroits et tenaces, ou même à un seul intrigant plein de ressources, de s'emparer d'une association locale ; mais en temps normal l'entreprise n'offre pas beaucoup d'attraits. Si nous voulions expliquer d'une manière complète pourquoi il en est ainsi, nous devrions exposer prématurément une grande partie de ce qui nous reste à dire au sujet des traditions sociales et politiques de l'Angleterre. Quelques-unes des raisons pourtant peuvent déjà s'indiquer. L'entretien d'une organisation et l'occupation d'un siège au Parlement coûtent cher, et il faut que les frais en soient supportés par quelqu'un. Si les dépenses sont couvertes grâce à l'esprit public de quelques personnalités locales qui ne convoitent pas le siège pour elles-mêmes, ces personnes domineront naturellement l'association. Si les frais sont assumés par le candidat ou par le député, il sera le maître, dans des circonstances ordinaires, pour autant qu'il s'agisse de son siège ; et en soignant la circonscription et en la flattant, ou grâce à sa propre réputation politique, il aura probablement conquis auprès des électeurs une popularité qui laisse l'association impuissante. Les dépenses restreignent donc la catégorie des personnes qui pourraient chercher à s'emparer de l'association en vue de dicter le choix du candidat pour la Chambre des Communes ; et celles qui pourraient supporter ces

frais n'y trouvent pas grande utilité. Si les candidatures étaient limitées par la loi ou par la coutume, comme dans certains autres pays, à des personnes habitant la circonscription, la rivalité entre deux ou trois aspirants à cet honneur pourrait devenir intense ; mais en Angleterre, une personnalité locale a peu d'avantages sur un étranger, et si l'association du parti de son propre endroit ne voulait pas l'accepter, le personnage local devrait dépenser pour s'imposer plus de peines, de temps et d'argent qu'il ne lui en faudrait pour obtenir une candidature ailleurs. En dehors du privilège personnel d'un siège à la Chambre, il n'existe pas de forts motifs individuels qui poussent à s'emparer d'une organisation locale. Le membre du Parlement ne dispose d'aucun patronage à distribuer entre les hommes auxquels il doit son élection ; et bien que l'association puisse conduire au conseil de ville ou même à la situation honorifique de juge de paix, ces dignités ne sont pas elles-mêmes l'objet d'une vive émulation et ne constituent point, d'ailleurs, des degrés vers de plus hautes fonctions.

*2° Pour des raisons politiques.* — De plus, en temps ordinaire, il n'y a pas d'utilité à s'emparer d'une association locale dans le but de favoriser un projet politique ; car la politique du parti est dirigée par ses chefs parlementaires, dans le cabinet ou à la tête de l'opposition, et les électeurs des sections locales du parti éprouvent en général peu de sympathie pour le député qui affaiblit le parti en contrariant ses chefs. Il arrive pourtant que de profondes divisions politiques déchirent les rangs du parti avant que les chefs ne se soient mis d'accord sur une ligne de conduite, et alors il peut y avoir de très fortes raisons de s'emparer des organisations locales pour faire pencher la balance. La rupture des libéraux à l'occasion du premier projet de *Home Rule* en fut un exemple, et il n'est pas douteux que si Gladstone avait fait connaître son plan plus longtemps à l'avance, il y aurait eu dans tout le pays une lutte pour s'emparer des associations libérales locales. La récente

agitation pour la réforme économique en a fourni un autre exemple très frappant, parce que le chef des conservateurs non seulement refusa de prendre position à l'égard de la question, mais encore laissa entendre que le parti ne pouvait adopter aucun programme catégorique à ce sujet jusqu'à la prochaine élection. Dans ces conditions, l'attitude des organisations conservatrices locales prenait la plus grande importance, et l'on assure que les membres de la Ligue pour la réforme du tarif tentèrent un effort systématique pour s'en emparer au profit de leurs idées. Il est certain qu'un grand nombre de ces associations montrèrent qu'elles professaient des opinions très nettes sur la question, quelquefois même en opposition absolue avec celles de leurs représentants au Parlement.

*Rapports d'un membre du Parlement avec son association.* — A ce problème s'en rattache un autre : celui des rapports d'un membre du Parlement avec l'association de sa circonscription. Dans les premiers temps du *caucus* de Birmingham, peu après le début de son expansion sur toute l'Angleterre, il se produisit un cas de conflit entre une association locale et le député qui la représentait, conflit qui souleva de vives discussions et de graves inquiétudes. Le *caucus* était la bête noire du moment et l'on craignait qu'il ne fût en train de transformer les députés en simples instruments chargés d'enregistrer les décisions d'un comité (*machine*) de parti. Cette crainte était encore avivée par le fait que les nouvelles associations se trouvaient entre les mains de la fraction radicale du parti.

*Le cas de M. Forster.* — M. W. E. Forster, en faisant voter l'*Act* d'éducation de 1870, avait blessé les radicaux les plus avancés, parce que cette loi ne portait pas que l'enseignement donné aux frais des deniers publics serait obligatoire et gratuit, et parce qu'à leurs yeux, elle accordait un traitement trop favorable aux écoles confessionnelles. Bien que combattu par les radicaux, M. Forster fut réélu à Bradford en 1874, grâce à l'appui

des votes conservateurs ; mais en 1878, il entra en conflit avec l'association libérale nouvellement constituée en cet endroit. L'un des statuts de cette organisation prescrivait que toute personne proposée pour une candidature au Parlement devait donner au comité général l'engagement de se conformer à sa décision en ce qui concernait le choix du candidat. M. Forster refusa de se soumettre à cette condition, en protestant qu'aucune association n'avait le droit de s'interposer entre lui et ses électeurs. L'association insista pour le maintien de sa règle, et le conflit de Bradford souleva des polémiques de presse par tout le pays. En fin de compte, l'on résolut la question en modifiant la règle en ce sens que l'engagement « pourrait être demandé » au lieu de dire qu'il « serait exigé », et M. Forster consentit à ce que son nom fût soumis au comité général. Il triomphait, puisqu'il fut désigné sans avoir pris d'engagement ; mais il n'était pas au bout de ses peines avec l'association. En 1882, il se retira du cabinet Gladstone parce qu'il désapprouvait ce que l'on a appelé le traité de Kilmainham, et bientôt le conflit recommença, pour durer jusqu'à sa mort en 1886 (1). Le statut en particulier qui provoqua la querelle en 1878 n'est pas devenu une source permanente de difficultés, car les associations locales n'ont pas pris l'habitude d'exiger un engagement de cette espèce, et d'autre part, les règles ordinaires de l'équité veulent que celui qui consent à ce que son nom soit proposé pour une candidature, accepte la décision de l'assemblée à laquelle il le soumet, à moins qu'il ne pense qu'il a été traité avec injustice ou que l'une ou l'autre importante question politique ne soit en jeu.

*La pression locale sur les députés n'est ni récente ni systématique.* — Une affaire bien plus délicate, c'est le contrôle que l'association locale de parti exerce sur son

(1) Ostrogorski, I, pp. 194-203, 228-230. T. W. Reid, *Life of William Edward Forster*, I, pp. 517-520 ; II, pp. 44-50, 206-214, 219, 220, 501, 511, 535, 536.

représentant à la Chambre des Communes, soit en le pressant de suivre une ligne de conduite déterminée, soit en refusant de le patroner plus longtemps, soit même en prenant la mesure plus énergique de réclamer sa démission dans le cas où il manquerait de se conformer à ses vœux. M. Ostrogorski explique longuement le conflit qui éclata en 1885 entre l'association libérale de Newcastle et M. Joseph Cowen, qui avait pris au Parlement une attitude très indépendante et n'avait pas constamment soutenu le cabinet libéral (1). Personne ne voudrait prétendre qu'une association, pas plus qu'un électeur individuel, doive appuyer un candidat simplement parce qu'il est une personnalité digne d'estime, tandis qu'elle désavoue ses vues et sa conduite dans les affaires publiques. Tel était cependant, à peu de chose près, le rapport de M. Cowen avec l'association locale. Les électeurs et les organisations doivent tenir compte des opinions aussi bien que de la personnalité d'un candidat, et elles peuvent le faire parfaitement sans réduire celui-ci au rôle d'un simple interprète de leurs vœux.

Mais si l'on veut déterminer la portée réelle de la tentative de restreindre l'indépendance d'un membre du Parlement, il faut rechercher jusqu'à quel point elle a introduit une pratique nouvelle dans la vie politique anglaise et dans quel but on s'est servi de la prétention d'une association de mettre sur la sellette un député. La question de savoir si un membre du Parlement est l'agent de ses électeurs et moralement obligé de suivre leurs désirs, ou s'il est libre d'agir uniquement d'après l'opinion qu'il se fait de l'intérêt général du royaume, est aussi ancienne que la fameuse discussion de Burke avec les électeurs de Bristol. La seconde manière de voir a toujours été et est encore celle qui domine en théorie ; mais la prétention de considérer les représentants comme de simples délégués n'a jamais cessé d'apparaître. Ainsi, en 1849, au moment où l'indépendance parlementaire

(1) I, pp. 230-240.

était à peu près au zénith et longtemps avant que l'on n'eut songé au mécanisme de parti, des plaintes se firent entendre au sujet de l'asservissement des députés envers leurs électeurs (1). Un député devait toujours être plus ou moins dépendant dans les bourgs qui constituaient une propriété, et cette situation se prolongea en certains endroits après la première loi de réforme. Même en 1857, sir Stafford Northcote abandonna son siège de Dudley, parce qu'il découvrit qu'en fait il représentait lord Ward (2). L'exercice d'un contrôle par les électeurs influents à l'égard de leur député n'est donc pas un usage nouveau, et l'avènement moderne des associations de parti ne l'a pas développé en système, comme certains le craignaient. Certes, le *caucus* libéral, au temps de sa jeunesse, essaya d'opérer sur les députés une pression organisée, mais dans les dernières années, celle-ci a diminué plutôt qu'elle n'a augmenté (3).

*Quand un député doit-il donner sa démission ?* — La question de savoir dans quelles circonstances un représentant doit renoncer à son siège n'a jamais cessé d'être et sera toujours délicate. On peut affirmer sans crainte d'erreur que la théorie qui voudrait contraindre un député à se retirer simplement parce que l'association locale le lui demande, n'a rencontré que fort peu de succès auprès d'aucun des deux grands partis. Mais on ne contesterait guère qu'un député ne puisse être tenu par l'honneur de se représenter devant ses électeurs, lorsqu'après s'être engagé expressément ou tacitement à soutenir une certaine politique, il change d'avis. Le point de savoir si une obligation semblable s'est produite ou non, dépend nécessairement des circonstances et de la précision et de l'importance de l'engagement ou de la promesse tacite. Quand Peel décida de proposer le bill d'émancipation des catholiques, à quoi il était ouvertement hostile au-

(1) Cf. Jephson, *The Platform*, II, pp. 324-327.
(2) Lang, *Life of Sir Stafford Northcote*, I, pp. 141-150.
(3) Cf. Ostrogorski, I, pp. 208-216 et v. *infra*, ch. xxix.

paravant, il se sentit obligé de renoncer à son siège d'Oxford, et, à son grand chagrin, il fut battu lors de la réélection (1); mais il ne se crut pas tenu à la même démarche lorsqu'il se convertit à l'abolition des droits d'entrée sur les céréales, ce pourquoi Disraëli le prit à partie (2).

On peut bien considérer que le candidat qui cherche à se faire élire comme membre d'un parti ou comme partisan d'un cabinet a pris un engagement général de rester dans le parti ou de soutenir ce cabinet, de sorte que s'il abandonne complètement cette attitude, il doit donner sa démission. C'est sous cette forme que la question s'est présentée dans ces derniers temps entre les députés et les associations locales, mais l'obligation et l'usage actuel sont tous deux aussi indécis que des difficultés semblables ont été dans le passé. Lorsqu'éclata la guerre sud-africaine, quelques députés gouvernementaux pensèrent qu'ils ne pouvaient plus soutenir le cabinet sur cette question. L'un d'entre eux, sir Edward Clarke, qui représentait Plymouth, se vit réclamer sa démission par l'association conservatrice de ce bourg, et il se retira (3); ce qui lui valut des éloges et des critiques. La même chose fut demandée à M. (à présent lord) Courtney; mais il répondit que comme unioniste-libéral il avait déclaré qu'il ne soutenait le cabinet que sur la question du *Home Rule* et qu'il avait pris soin de réserver son indépendance dans toutes les autres. La proposition réclamant sa démission fut rejetée à l'association unioniste libérale de ses électeurs (4), mais il n'obtint plus de candidature à l'élection suivante. Dans le même

(1) Parker, *Life of Sir Robert Peel*, II, pp. 83, 101, 102.

(2) « Quant aux opinions que j'ai manifestées dans cette Chambre en faveur du protectionnisme, je continue à y adhérer. Elles ont assuré mon élection à cette Chambre, et si je les avais abandonnées, j'aurais également renoncé à mon siège. » Hansard, 3e série, LXXXIII, p. 112.

(3) Le *Times*, 10 février 1900.

(4) *Ibid.*, 23 et 26 février, 9 et 15 mars 1900.

Parlement, M. (aujourd'hui sir) George Doughty qui, pour d'autres raisons, avait passé du côté des libéraux à celui du gouvernement, renonça à son siège de Great Grimsby et fut réélu avec une majorité plus forte. Par contre, dans le Parlement suivant, sir Michael Foster et M. Winston Churchill exécutèrent une conversion en sens opposé, sans se croire obligés de se démettre. Le premier, qui représentait une université, avait d'ailleurs déclaré, au moment de l'élection, qu'il n'était pas rigoureusement homme de parti, et il conserva son siège après mûre réflexion (1). L'on pourrait citer encore d'autres cas d'un changement radical de politique, mais ceux-ci suffisent à montrer que les organisations locales de parti n'ont pas forgé à leurs députés des chaînes dont elles puissent se servir à coup sûr pour les arracher de leurs sièges, même dans un cas aussi grave qu'un conflit déclaré avec leur parti.

*Refus de renouveler une candidature.* — Il peut toujours arriver que des hommes exerçant une influence décisive dans une circonscription refusent d'appuyer un candidat en vue d'une réélection, sous prétexte qu'ils ne peuvent pas approuver l'attitude prise par leur représentant ; mais cela n'a pris la forme d'un refus de candidature (*nomination*) par une association de parti que lorsque des groupes de cette espèce se sont constitués. Le refus émanant d'individualités puissantes n'avait pas moins d'effet parce que celles-ci ne portaient pas le titre de comité représentatif. Mais de semblables refus, quel qu'en soit l'auteur, ont toujours été rares. Il n'y a même rien qui impressionne autant un observateur étranger de la vie politique en Angleterre, que la reconnaissance universelle du droit qu'un député en fonctions possède à un renouvellement de sa candidature. Vis-à-vis de son propre parti, la durée de ses fonctions se prolonge aussi longtemps qu'il se conduit bien, et aujourd'hui l'association locale de parti manque très rarement à lui accorder

(1) *Ibid.*, 29 novembre 1902 ; 2, 3, 6, 7, 8, 12, 13, 17 janvier 1903.

une nouvelle candidature, sauf dans deux cas : premièrement, lorsque sa conduite équivaut à un changement de parti et qu'il passe à l'ennemi ; secondement, lorsque le parti lui-même est profondément divisé au sujet d'une question vitale sur laquelle les chefs n'ont pas donné de directions précises. Ceci fut le cas lors de l'élection générale de 1906, au moment où plusieurs associations locales éprouvèrent de profondes divisions sur la question de la politique fiscale.

*L'influence des associations locales est utilisée au profit de la cohésion de parti.* — La crainte ne s'est certainement pas réalisée, que les associations locales en dictant la conduite de leur député, en exigeant sa démission ou en refusant de renouveler sa candidature, ne le rabaissent au rang de délégué d'un comité local de parti ; et il n'est pas moins instructif de remarquer dans quel but elles ont employé en pratique l'influence qu'elles possèdent. Un étranger aurait pu supposer que cette influence servirait à favoriser des intérêts locaux. Mais il n'en fut rien. Certes, les membres du Parlement, pas plus que les autres représentants populaires, ne sont insensibles aux intérêts spéciaux de leurs électeurs. Dans les questions qui touchent ces intérêts, ils doivent considérer le bien de leur propre localité. Une mesure comme la loi de 1896 sur les taxes agricoles, — qui, en exemptant les terres cultivées d'une partie des taxes locales et en comblant le déficit des autorités locales au moyen d'un subside à charge du Trésor public, modifiait l'incidence de l'impôt par rapport aux villes et aux campagnes, — cette mesure ne pouvait pas manquer de faire fléchir chez certains députés la fidélité à leur parti régulier. Mais, en l'absence de subsides de l'Etat pour des améliorations locales et grâce à un emploi judicieux de la législation par bills privés, les occasions où des intérêts locaux caractérisés entrent en jeu ne sont pas nombreuses, sauf dans les villes qui possèdent des arsenaux. De plus, dans ces cas-là, le député se guide d'après l'impression que son attitude doit produire sur l'ensemble de ses élec-

teurs, ou d'après les sollicitations d'un groupe représentant des intérêts spéciaux, plutôt qu'en obéissant à la pression exercée par son association locale de parti. Et celle-ci aujourd'hui n'essaie généralement pas d'imposer au député les idées particulières de ses directeurs sur les questions d'intérêt public. Au contraire, les manifestations auxquelles elle se livre, — et il en a été ainsi depuis l'origine, — consistent à peu près uniquement à le presser de soutenir les chefs du parti (1).

*Les raisons de cette situation.* — Que les associations locales n'agissent pas dans l'intérêt de questions ou d'opinions locales, mais au profit de la cohésion de parti, c'est le résultat d'une série de causes et particulièrement du fait que le député n'est d'ordinaire pas un habitant de l'endroit qu'il représente. De ce chef, il lui est plus facile de se considérer comme le représentant de la nation entière plutôt que comme le délégué d'un bourg. Il échappe ainsi aux sympathies et aux préjugés de clocher, et par-dessus tout à la nécessité, qu'il subirait sans cela, de faire un stage dans l'association locale et d'arriver au Parlement comme un produit des intrigues de comité. Une autre cause se trouve dans la force des liens des partis nationaux et dans la grande rigueur de la discipline de parti, dont nous parlerons plus tard. Les associations locales ont suivi cette tendance, et la seule influence réelle qu'elles ont acquise sur leurs députés a servi à leur faire écouter les vœux, non pas de l'intérêt local, mais des chefs de parti. Bagehot observe quelque part que c'est l'esprit de déférence qui a préservé la Chambre des Communes de devenir une collection de délégués de circons-

(1) Occasionnellement, quelqu'intérêt local est affecté par un acte ou par une ordonnance de l'administration, et le député de l'endroit s'efforce d'obtenir le redressement du grief ; mais, sauf peut-être qu'il pose une question à la Chambre, cela ne modifie en rien son attitude au Parlement, et le fait qu'il appartient à tel parti ou à tel autre n'a guère d'effet auprès des départements ministériels.

criptions locales ; mais ce résultat est dû aujourd'hui en plus grande partie encore à l'esprit de parti. C'est cet esprit qui a empêché la prédominance des intérêts locaux qui est la plaie de tant de corps législatifs.

## CHAPITRE XXIX

### GRANDEUR ET DÉCADENCE DU CAUCUS

### *Les Libéraux.*

*La conférence de Birmingham en mai 1877.* — Non contents d'avoir créé des associations locales de libéraux établies sur une base démocratique, les radicaux de Birmingham conçurent l'idée de les réunir en une grande fédération nationale qui représenterait l'ensemble du parti dans tout le royaume. Les *Tories* avaient formé, quelques années auparavant, l'Union nationale des Associations conservatrices, et leur éclatante victoire de 1874, attribuée en grande partie à leur supériorité d'organisation, fit saisir l'urgence d'une combinaison plus vigoureuse du côté des libéraux. En outre, les nouvelles associations construites suivant le modèle de Birmingham avaient déjà montré la possibilité d'une action concertée sur les questions nationales, car elles avaient tenu simultanément un grand nombre de réunions de protestation pour dénoncer les atrocités bulgares. En mai 1877, donc, elles furent priées d'envoyer des délégués à une conférence à Birmingham afin d'établir une organisation nationale du parti ; l'invitation à cette assemblée en énonçait clairement le but : « Le trait essentiel de la fédération projetée, disait-on, c'est le principe

qui gouvernera désormais l'action des libéraux comme parti politique, à savoir : la participation directe de tous les membres du parti à la direction et au choix des mesures déterminées de réforme et de progrès auxquelles on donnera la priorité. Cet objet ne peut être assuré que par l'organisation du parti sur une base représentative (1). »

*Le travail de la conférence.* — Des délégués de quatre-vingt-quinze associations locales assistèrent à la conférence, et M. Chamberlain, qui venait d'entrer au Parlement l'année précédente, fut appelé à la présider. Dans son discours d'ouverture il indiqua le but du projet avec encore plus de clarté : « Nous espérons, dit-il, que le temps n'est pas éloigné, où nous pourrons voir une assemblée de ce qui sera véritablement un Parlement libéral à côté de la Législature impériale, élu, au contraire de celle-ci, par le suffrage universel et avec quelque souci d'une distribution équitable de la puissance politique ». Après avoir parlé de la nécessité de faire confiance à l'initiative populaire en formulant la politique immédiate du parti, il ajouta : « Notre association sera fondée sur la conviction que les libéraux dans le pays sont plus unis que leurs chefs, et qu'ils se sont fait une idée bien claire des changements dans notre constitution qu'ils croient avantageux pour le pays ; que nous pouvons obtenir l'adoption de ces changements au moyen

(1) Cette déclaration et les citations qui suivent sont empruntées à un document officiel : *Proceedings attending the formation of the National Federation of Liberal Associations, with Report of Conference held in Birmingham on Thursday, May 31, 1877*. Depuis que le présent chapitre fut écrit, le Dr Robert Spence Watson, qui fut pendant de longues années président de la Fédération, a publié *The National Liberal Federation, from its Commencement to the General Election in 1906*. Cet ouvrage, bien qu'on y trouve une excellente histoire de cette organisation et une déclaration vigoureuse des opinions professées par ses chefs, ajoute peu de chose aux renseignements que l'on peut puiser à d'autres sources, car son auteur ne nous mène pas dans les coulisses.

de la pression en douceur qu'une action concertée nous permettra d'opérer, et que, de cette façon, nous pourrons exercer une grande influence sur la politique future du parti libéral. » Au cours des débats qui suivirent, le même point de vue fut affirmé avec énergie par M. William Harris, fondateur des « Quatre Cents » libéraux de Birmingham, qui déclara que « l'octroi du suffrage à la grande masse du peuple dans les villes avait mis aux mains du peuple le pouvoir de dominer la représentation, mais que la direction de la politique du parti, l'initiative des mesures à soumettre au Parlement et la détermination des questions à propos desquelles on demanderait au peuple de s'agiter, tout cela, on l'avait réservé aux dirigeants du parti libéral ; et que c'était sans doute le mécontentement éprouvé par les libéraux à raison de cet état de choses qui avait amené l'inaction du parti libéral aux dernières élections... Trouver un remède à cet état de choses, tel est l'objet que nous invitons les délégués ici présents à considérer ce matin... Pourquoi ne constituerions-nous pas, sur le champ et une fois pour toutes, une fédération qui, en rassemblant les avis de la majorité du peuple dans tous les grands centres de l'activité politique, serait à même de se prononcer sur toutes les questions qui se présenteront, avec la pleine autorité de la voix de la nation ».

La principale besogne de la conférence fut l'adoption, sans amendement, de la constitution qui avait été préparée d'avance. M. Chamberlain fut ensuite élu président de la fédération au milieu d'un grand enthousiasme. Une série de vice-présidents furent choisis parmi les délégués d'autres villes, mais le trésorier et le secrétaire honoraires furent également des citoyens de Birmingham ; M. Schnadhorst, le grand organisateur qui n'avait cessé de travailler à tout le mouvement, devint immédiatement le secrétaire effectif. Bref, toutes les fonctions de quelqu'importance demeurèrent dans la ville qui avait donné le jour à la fédération et qui devait en diriger l'activité pendant plusieurs années encore.

*La bénédiction de Gladstone.* —Les créateurs de la fédération avaient pris la peine d'obtenir pour leur projet l'approbation de Gladstone, dont le nom, même après qu'il eût quitté la direction des libéraux, avait plus de poids qu'aucun autre dans le parti. Il se trouvait à Birmingham le jour de la conférence et prit la parole dans une réunion publique le soir. Il déclara d'abord qu'en fait d'organisation, les conservateurs tenaient la tête depuis de longues années et qu'ils garderaient, ce rang aussi longtemps que les libéraux persisteraient comme eux, à pratiquer pour le choix des réprésentants de leur parti une méthode arbitraire fondée sur la puissance de l'argent. Il ajouta que c'était, à son avis, un honneur pour Birmingham que d'avoir « élevé l'étendard d'un principe plus large et plus saint » ; et il se réjouit de ce que cette assistance nombreuse de délégués des circonscriptions se montrât disposée à adopter ce principe admirable. C'est pourquoi il donnait sa bénédiction à la nouvelle organisation et formait des vœux pour sa prospérité (1). La réunion publique se termina par l'adoption unanime d'une résolution proposée par M. Chamberlain, qui énonçait en termes formels le but du mouvement déjà si clairement exprimé au cours des débats.

*But de la fédération.* — Cette résolution portait que, puisque l'opinion du peuple devait pouvoir se manifester d'une manière complète et directe dans la conception et la réalisation de la politique du parti libéral, l'assemblée approuvait cordialement le projet d'une Fédération des Associations libérales. Bref, il fut de toute évidence, à chaque pas dans la genèse de la fédération, — dans la convocation de la conférence, dans les discours qu'on y prononça et dans la résolution finale qui termina ses débats, — que la nouvelle organisation était destinée à

(1) M. Ostrogorski montre très clairement combien il importait pour la réputation de la fédération que le véritable chef des libéraux fût son parrain et comment cela fut possible, parce qu'il n'était pas leur chef en titre. I, p. 181.

prendre un rôle important et peut être même le rôle principal dans la direction de la politique du parti. L'on comptait qu'elle serait, selon le mot de M. Chamberlain, un parlement libéral à côté de la législature impériale ; non pas, certes, pour s'arroger la besogne de celle-ci, mais pour déterminer le travail que celle-ci devrait faire, ou plutôt le travail que les députés libéraux lui apporteraient et l'attitude qu'ils devraient prendre. Par ce procédé, l'initiative de toutes les grandes questions, en tant qu'il s'agissait de l'intérêt du parti libéral, passerait en grande partie du banc de la Trésorerie à la fédération. C'est, d'ailleurs, ce que plusieurs des orateurs réclamèrent expressément comme leur désir principal ; et, ce but étant ouvertement déclaré, il n'est pas surprenant que la nouvelle machine pour la fabrication de la politique libérale ait reçu du peuple le nom de *caucus*.

*Sa constitution.* — *Le conseil.* — La constitution adoptée à la conférence prévoyait l'établissement d'une grande assemblée représentative de la fédération, qui serait appelée le Conseil et qui se composerait entièrement de délégués des associations locales, en proportion approximative de la population de leurs villes ou districts. Pour un chiffre de population inférieur à cinquante mille, une association avait droit à cinq représentants ; de cinquante mille à cent mille, à dix représentants ; et au delà de ce chiffre, à vingt représentants. Le conseil devait tenir une réunion annuelle pour l'élection du président, du vice-président, du trésorier et du secrétaire honoraire. Ce bureau pouvait convoquer le conseil en séances spéciales. Chaque assemblée annuelle devait choisir l'endroit de la réunion suivante, et afin de soulever l'enthousiasme pour le parti dans tout le pays, l'on a pris l'habitude, depuis cette époque jusqu'à présent, de tenir la réunion annuelle dans l'une des principales villes de province.

*Le comité général.* — La constitution établissait encore un autre corps, en partie mais pas complètement représentatif. On l'appelait le Comité général et il comprenait le bureau de la fédération, des délégués des asso-

ciations au nombre de deux pour chaque ville ou district de moins de cinquante mille habitants, trois pour une population de cinquante mille à cent mille, et cinq pour au delà de cent mille, et enfin pas plus de vingt-cinq membres additionnels choisis par le comité lui-même. Les principales fonctions du comité étaient d'aider à la formation d'associations locales à base de représentation populaire, — on n'en admettait aucune autre dans le sein de la fédération, — et de soumettre aux associations les questions politiques sur lesquelles il pouvait paraître opportun qu'elles exerçassent une action d'ensemble. Au contraire du conseil qui devait se réunir en différents endroits, le comité général devait se réunir à Birmingham, à moins qu'il n'en décide autrement. Il avait le droit d'élire son propre président, et il choisit M. William Harris, de cette ville, le père de la première association représentative qui s'y était établie en 1868.

*La fédération débute par une grande activité.* — La fédération ne semble pas avoir tout d'abord rencontré beaucoup de succès même auprès des associations locales constituées sur le modèle de Birmingham, car elle ne rassembla au début que la moitié environ de celles qui avaient envoyé des délégués à la conférence. Mais dès le mois de janvier 1879, lorsque le conseil mit sa première réunion à Leeds, ce nombre s'élevait à cent et un. Le rapport du comité général à cette séance montra qu'il avait déployé une énergique activité. Il n'avait pas tenu moins de cinq sessions, et au sujet de la question bulgare, il avait provoqué de nombreuses réunions publiques et organisé une grande députation de délégués locaux auprès des chefs libéraux dans les deux Chambres du Parlement. Le Comité pensa que ses travaux n'étaient point restés stériles, car il disait dans son rapport : « En réglant l'action du parti libéral, tant au Parlement qu'en dehors, en opérant un rapprochement plus étroit entre les chefs et leurs partisans... les efforts de la fédération ont obtenu de grands et notables succès... Sans l'action des libéraux, en grande partie suscitée et dirigée par la fédéra-

tion des associations libérales, nous aurions incontestablement eu la guerre avec la Russie. » Dans son discours présidentiel à la réunion de Leeds, M. Chamberlain, parlant de toute tentative possible d'écarter un programme de politique intérieure lorsque les libéraux reviendraient au pouvoir, s'écria : « Je pense que nous aurions le droit de dire à Lord Hartington (1) que la condescendance est une vertu qui gagne à être pratiquée réciproquement. » En ce temps-là, les radicaux et les *whigs*, libéraux de vieille roche, formaient deux ailes du parti s'inspirant mutuellement peu de confiance, et la fédération était l'organe des premiers.

Dans sa session ordinaire, le conseil n'émit aucun vote sur la politique générale ; mais à la séance publique du soir, l'assemblée adopta des résolutions contre la politique étrangère du gouvernement conservateur et en faveur d'une politique de paix, d'économie et de réforme. Les choses se passèrent de même à la réunion de Darlington, l'année suivante. Manifestement, la fédération prenait fort au sérieux sa mission d'éperonner le coursier libéral ; mais il est tout aussi évident qu'elle ne cherchait pas encore à jouer le rôle d'un parlement à côté de la législature impériale, et que le centre de gravité à cette époque ne se trouvait pas dans le conseil, mais dans le comité général.

*M. Chamberlain entre dans le cabinet.* — Avant que la troisième réunion du conseil n'eût lieu, en janvier 1881, un événement survint qui modifia profondément l'attitude de la fédération. L'élection générale de 1880 avait porté les libéraux au pouvoir avec Gladstone à leur tête, et M. Chamberlain avait reçu un siège dans le cabinet. L'on rapporte communément que ses relations avec la fédération ne furent pas la cause de ce choix, et cela

(1) Celui-ci était alors le chef des libéraux à la Chambre des Communes. La relation de ce qui s'est passé dans ces réunions est empruntée aux rapports publiés annuellement par la fédération.

est certainement vrai en ce sens qu'elles ne furent point la raison directe pour laquelle on lui offrit ce siège. On sait, d'ailleurs, que Gladstone avait à choisir entre lui et sir Charles Dilke (1). Mais comme M. Chamberlain siégeait depuis moins de quatre ans au Parlement et qu'il n'avait jamais fait partie du ministère, on ne peut guère nier que sa situation à la tête de la nouvelle organisation libérale, qui attirait tant d'attention dans tout le pays, ne fût l'un des facteurs de la prééminence politique qui le mit à portée du cabinet. Cette nouvelle dignité nécessita un changement dans les rapports de M. Chamberlain avec la fédération. Les convenances ne lui permettaient évidemment pas de demeurer le chef d'un organisme que l'on pourrait employer pour exercer une pression sur le Parlement et même sur ses collègues. Il en abandonna donc la présidence et fut remplacé par son ami et concitoyen M. Jesse Collings (2) ; mais il continua, jusqu'à la rupture des libéraux en 1886, de faire le discours principal à la réunion publique du soir qui se tenait lors de la session annuelle du conseil.

*La fédération commence à agir comme un parlement « à côté. »* — Le changement de ministère ne diminua pas l'élan de la fédération. Au contraire, son activité s'accrut et elle entreprit même à ce moment d'essayer de formuler, d'une façon rudimentaire, le programme de parti. Dans sa réunion à Birmingham, en janvier 1881, le conseil vota entre autres une résolution rappelant au gouvernement la nécessité d'opérer le plus tôt possible diverses réformes, comme la révision des lois agraires, l'extension du suffrage dans les districts ruraux, la « redistribution » des sièges parlementaires et la création d'institutions représentatives dans les comtés. Des résolutions semblables furent votées dans la réunion an-

(1) M. Morley, *Life of Gladstone*, II, p. 630 ; Jeyes, *M. Chamberlain*, pp. 85, 86.

(2) M. Collings ne resta président que pendant un an, et ses successeurs furent pris dans d'autres villes.

nuelle suivante qui se tint à Liverpool, au mois d'octobre de la même année.

*Elle exerce une pression sur les membres du Parlement.* — Cependant, le comité général continuait à s'occuper avec activité des questions politiques courantes, particulièrement en incitant les associations locales à contraindre leurs représentants à voter avec le cabinet. Le rapport annuel à la réunion du conseil à Liverpool fit connaître que certains libéraux s'étaient montrés enclins à proposer ou à appuyer des amendements dirigés contre le principe vital du projet de loi agraire pour l'Irlande, tandis que d'autres s'étaient abstenus au vote. Sur ce, le comité avait décidé que « la manière la plus convenable et la plus efficace de remplir son rôle était d'exercer une pression légitime sur ceux de leurs représentants qui, dans une grande crise nationale, avaient manqué à soutenir le gouvernement. » L'on expédia donc aux associations fédérées une circulaire qui suscita de vives plaintes parmi les membres du Parlement, mais qui produisit l'effet voulu (1). Lorsqu'un bill était menacé d'amendements à la Chambre des Lords, on convoquait une réunion des délégués pour attaquer les pairs. De l'avis du comité, cette manœuvre avait également son effet, et elle aidait à faire passer le bill (2).

L'obstruction systématique de Parnell et de ses partisans aux Communes, et l'idée conçue par Gladstone, en 1882, d'une procédure qui devait permettre à la Chambre de couper court aux débats, fournirent un nouveau prétexte à la pression des associations fédérées. Une circulaire fut expédiée, et aussitôt une grande majorité des associations vota des résolutions en faveur du projet du

(1) Rapport de 1889 ; Cf. Ostrogorski, I, pp. 209-211.

(2) L'éducation politique avait toujours été l'un des objets de la fédération, et celle-ci avait l'habitude de distribuer de la littérature de parti. En 1881, elle répandit le texte de deux discours de M. Chamberlain. Ce furent, en fait, les seuls discours qu'elle publia cette année-là.

gouvernement (1). Le comité général tint aussi des assemblées au sujet de la loi de coercition en Irlande, de la même année, et appuya vigourement le cabinet, tout en proposant certains amendements. Quelques-uns de ceux-ci furent adoptés, et le comité se plut à remarquer que « la Fédération peut ainsi réclamer le mérite, d'un côté, d'avoir fortifié et guidé l'opinion publique en faveur de mesures considérées comme nécessaires pour le maintien de l'ordre, et de l'autre côté, d'avoir cherché à mitiger la sévérité des sanctions proposées (2). »

*Elle convoque une conférence générale du parti.* — En 1883, la fédération aborda avec énergie l'extension du suffrage dans les comtés. Elle convoqua une grande conférence des délégués à Leeds, agissant cette fois de concert avec l'Union nationale de réforme, de Manchester, et l'Union libérale de Londres et des comtés, — deux organismes rivaux qui furent pourtant plus locaux et moins agressifs et qui disparurent lentement devant la vigueur supérieure de la fédération (3). Les délégués se rassemblèrent au nombre de deux mille, représentant au delà de cinq cents associations, et ils adoptèrent des résolutions déclarant qu'il était du devoir du gouvernement de déposer à la prochaine session du Parlement un bill pour l'élargissement du suffrage des comtés et pour la « redistribution » des sièges parlementaires. Une autre conférence, tenue en Ecosse, vota des résolutions semblables. « A elles deux, » dit le comité général dans son rapport annuel, « elles représentent la grande masse du parti libéral dans toute la Grande-Bretagne... et il n'est pas excessif de penser qu'une pareille expression d'opinion aura un poids décisif pour les membres du gouvernement dans la préparation de leurs projets. »

(1) Rapport de la réunion du comité général, 6 mars 1882; Rapport annuel au conseil, décembre 1882; Cf. Ostrogorski, I, pp. 213-215.

(2) Rapport annuel au conseil, décembre, 1882.

(3) Cf. Ostrogorski, I, pp. 218-225.

*Ses prétentions à cette époque.* — Ces exemples montrent quelles furent l'attitude et l'activité de la fédération pendant le premier ministère libéral qui occupa le pouvoir après sa constitution. Elle prétendait représenter, ou peut-être faudrait-il dire qu'elle prétendait que, lorsqu'elle aurait atteint son plein développement, elle représenterait l'opinion et pourrait à tout instant exprimer les sentiments du parti libéral en entier dans le pays. Elle était donc convaincue qu'il lui appartenait d'exercer une grande influence sur la préparation des projets du cabinet, et elle était persuadée qu'elle y parvenait. Il n'est pas nécessaire de poursuivre l'histoire de la fédération pendant cette période, car sa situation ne subit aucun changement jusqu'au dépôt du *Home Rule Bill* par Gladstone, en 1886. Mais en deux points l'action du conseil est à remarquer au point de vue de sa carrière subséquente. Les résolutions votées dans les réunions annuelles commencèrent de s'étendre à un champ plus vaste. Ce fut le cas surtout après la chute du gouvernement libéral en 1885 ; elles prirent alors les proportions d'un programme complet de réformes intérieures (1). Ensuite, des amendements aux résolutions furent proposés par l'assistance. Ainsi, en 1883, l'assemblée vota un amendement en faveur du suffrage des femmes et en 1885, un autre réclamant la réglementation, par l'option locale, de la vente des boissons alcooliques.

*Le conflit à propos du Home-Rule.* — Au mois de juin 1885, le ministère de Gladstone ayant été battu sur le budget, les conservateurs arrivèrent au pouvoir ; l'élection générale qui eut lieu à la fin de l'année marqua, à cause des soulèvements politiques qu'elle provoqua, un

(1) Les résolutions adoptées par le conseil en 1885 concernaient : le droit de primogéniture et de majorat, la tenure et les indemnités de tenanciers, la transcription des titres fonciers, le droit de vote des emphytéotes, l'expropriation forcée de terres pour les ouvriers agricoles, les écoles primaires publiques, l'élection des conseils administratifs ruraux et le « désétablissement » de l'église anglicane.

tournant dans l'histoire du *caucus*. L'élection laissa les deux partis également dépourvus d'une majorité suffisante pour gouverner, car les conservateurs et les partisans du *Home Rule* pris ensemble équilibraient à peu près exactement les libéraux. En janvier, les conservateurs furent battus sur l'adresse grâce au vote des Irlandais, et Gladstone, en remontant au pouvoir, prépara le projet d'un Parlement distinct pour l'Irlande. Quelques membres de la fraction modérée de son parti s'étaient déjà séparés de lui pendant le débat sur l'adresse ; et au mois de mars, tandis que le cabinet s'occupait du bill de *Home Rule* et du projet de loi agraire pour l'Irlande, qui en formait le complément, plusieurs ministres, parmi lesquels M. Chamberlain, donnèrent leur démission ; ils la motivèrent, entre autres raisons principales, par la disposition qui supprimait les députés irlandais à la Chambre des Communes. Aussitôt commença la lutte pour la prédominance dans la fédération nationale des libéraux. D'un côté se trouvaient Gladstone et son cabinet, chefs officiels du parti ; de l'autre, M. Chamberlain, jusqu'alors le héros et l'idole du *caucus* qu'il avait élevé et dont il avait fait la grandeur, qui avait vu en lui son représentant particulier au sein du cabinet et qui chaque année l'avait salué d'un vote de bienvenue lorsqu'il venait lui adresser son discours. Il avait déclaré au Parlement, peu auparavant, qu'il n'incarnait point le *caucus* (1), mais celui-ci exprimait certainement les opinions de M. Chamberlain, et M. Chamberlain combattait pour le *caucus*. Au cours de la campagne électorale, il avait fait retentir tout le pays de ses appels en faveur des réformes préconisées par le programme du *caucus*, et spécialement de la réclamation des lopins de terre pour les ouvriers agricoles, qu'exprimait la devise : « trois acres et une vache ». Le *caucus* était l'arme de la fraction radicale du parti et M. Chamberlain, le plus fort champion des radicaux ; et, bien que M. Kitson, président de la fédération, lui fut hostile, la

(1) Hansard, 3e sér., CCXCIII, p. 573 (30 octobre 1884).

majorité du bureau tenait pour lui, notamment William Harris, fondateur de l'organisation populaire du parti à Birmingham et encore président du comité général.

*M. Chamberlain est battu au conseil de la fédération.* — Le 6 avril, deux jours avant le dépôt du *Home Rule Bill* par Gladstone, le bureau de la fédération envoya aux associations libérales une circulaire les invitant à examiner les propositions du gouvernement dès qu'elles seraient connues, en vue d'exprimer l'opinion du parti libéral. Une assemblée extraordinaire du conseil fut convoquée à Londres pour le 15 mai. M. Harris y proposa une résolution rédigée par le bureau et reproduisant les idées de M. Chamberlain. Elle approuvait que l'on permît au peuple d'Irlande d'exercer une influence dirigeante sur ses affaires intérieures au moyen d'une assemblée ; mais, tout en proclamant la confiance du conseil en Gladstone, elle lui demandait d'amender son bill de manière à conserver les députés irlandais à Westminster. Les partisans du premier ministre proposèrent un amendement aux termes duquel l'assemblée, approuvait le *Home Rule Bill*, en remerciait l'auteur et l'assurait de son appui dans la crise actuelle. Après une longue et vive discussion, l'amendement fut voté par une majorité écrasante.

*M. Chamberlain se retire de la fédération.* — A l'égard de la fédération, le résultat de cet incident fut décisif. Six membres du comité général, y compris M. Harris (1), donnèrent leur démission et plusieurs hommes politiques influents, parmi lesquels M. Chamberlain, se retirèrent de l'organisation. Seulement, la masse du peuple pense en gros, aime les contrastes violents, faciles à saisir, et n'a guère de sympathie pour un groupe qui se place à mi-chemin entre les deux partis s'opposant dans l'Etat. C'est pourquoi, de même que les Peelites en 1846 et les conservateurs libre-échangistes en 1905, les unionistes libéraux en 1886 formèrent un corps

(1) M. Harris y rentra quelques années plus tard et fit partie du comité exécutif.

où les membres du Parlement étaient nombreux, mais dont les partisans dans le pays demeurèrent relativement rares. Il ne se produisit pas beaucoup de désertions individuelles dans la fédération et pas une seule association locale ne quitta ses rangs (1). Les adversaires du *Home Rule Bill* cessèrent d'être considérés comme membres du parti par leurs anciens compagnons d'armes et furent obligés de se retirer des associations libérales (2). M. Chamberlain, rejoint non seulement par ses amis radicaux, mais encore par tous les libéraux qui ne pouvaient plus suivre la politique irlandaise de Gladstone, y compris même lord Hartington et les *whigs*, fonda une nouvelle organisation sur le modèle de l'autre et qui fut appelée l'Association unioniste libérale.

*Situation nouvelle de la fédération.* — La fédération libérale nationale ne put sauver Gladstone et ses partisans d'une défaite aux élections générales de 1886 ; mais ceux-ci étant demeurés maîtres de l'organisation, il leur incombait de voir ce qu'ils allaient en faire. Elle avait été une puissance, mais aussi une source de difficultés, et sous une direction maladroite, on aurait de nouveau pu s'en servir pour exercer une pression sur les membres du Parlement et même sur ses propres chefs. Elle était utile et il importait de la ménager ; mais elle était dangereuse et il fallait la tenir en laisse. De même qu'un poulain, il fallait la traiter avec douceur, mais pourtant l'habituer aux harnais, et par dessus tout, ne pas permettre que des mains étrangères s'emparent de ses rênes, de peur qu'elle ne devienne rétive.

*Translation à Londres.* — Manifestement les bureaux de la fédération ne pouvaient plus rester à Birmingham, car, malgré la perte de son organisation, M. Chamberlain dominait encore si complètement la ville que ses candidats y emportèrent tous les sièges à l'élection de 1886. Les bureaux furent donc transférés à Londres et on

(1) Rapport du comité général en 1886.
(2) Cf. Ortrogorski, I, pp. 293, 308-309.

les y établit dans le même bâtiment que l'Association libérale centrale, — cet organisme qui agit sous la direction des *whigs* du parti, — et qui plus est, M. Schnadhorst, le secrétaire rétribué de la fédération, qui avait pris le parti de Gladstone au moment de la rupture, fut nommé secrétaire honoraire de l'association. Cette combinaison, qui dura jusqu'à sa retraite en 1894 et qui s'est continuée depuis sous son successeur, M. Hudson, ne fut pas mentionnée à cette époque dans les rapports imprimés du comité général, mais on peut aisément imaginer les effets qu'elle produisit en mettant ainsi les chefs du parti en contact intime avec la direction de la fédération. L'on créa bientôt un autre lien du même genre. Le comité général avait toujours pratiqué la distribution de littérature politique, et en 1887 on organisa un département de publicité sous la direction d'un comité mixte, composé de deux représentants de l'association centrale et deux délégués de la fédération (1). Tous ces changements mirent la fédération plus près des chefs du parti et lui donnèrent également un cachet plus national.

*Elargissement de la fédération.* — En même temps, on modifia légèrement sa constitution. Les principaux changements adoptés en 1887 furent les suivants ; l'on rendit la représentation dans le conseil plus exactement proportionnelle à la population ; chaque association d'une circonscription entière reçut trois votes au comité général, et chacune des autres un vote, sans acception d'importance respective ; enfin, l'on institua pour certains districts, spécialement pour le Pays de Galles et pour les comtés du centre avec Londres, des fédérations régionales qui seraient représentées dans les corps dirigeants en qualité d'organismes distincts. Il semble que l'objets de ces changements fut de gagner à la fédération les sympathies de tous les libéraux dans l'ensemble du pays, car jusqu'ici on l'avait considérée comme l'ins-

(1) Rapport de 1887, pp. 28, 29, 40.

trument par excellence de la fraction radicale du parti, et maintes associations locales s'en étaient tenues à l'écart. Les dirigeants s'attachèrent dès lors à les persuader d'entrer dans la fédération, de manière à la rendre le plus possible représentative du parti tout entier. Ils y réussirent admirablement, comme il ressort du fait que les associations fédérées, qui, en 1886, avant la rupture au sujet du *Home Rule*, n'étaient qu'au nombre de deux cent cinquante cinq, atteignirent en deux ans celui de sept cent et seize (1). L'on n'eut pas besoin, pour réaliser ce dessein, d'ouvrir la porte à des associations locales ne reposant pas sur des bases populaires et représentatives, car les sociétés de cette espèce avaient déja été entièrement remplacées (2).

*Rapports de la fédération avec les chefs du parti.* — Lorsque la fédération, en se séparant de M. Chamberlain, se porta du côté de Gladstone, les chefs du parti la prirent immédiatement sous leur égide et commencèrent à montrer un vif intérêt pour ses opérations. Non seulement Gladstone adressait presque chaque année un discours à la grande assemblée publique qui se tenait le soir pendant la session du conseil, ainsi que M. Chamberlain avait accoutumé de faire avant 1886, mais encore les autres chefs du parti assistaient aux réunions du conseil lui-même, et d'anciens ministres de cabinet y faisaient des discours en proposant, en appuyant ou en défendant des résolutions. Cet usage rehaussa l'importance apparente de la fédération, et il dura jusqu'à ce que les libéraux revinssent au pouvoir en 1892.

*Les résolutions du conseil.* — Cependant le conseil, réuni comme auparavant dans l'une après l'autre des grandes villes de province, continuait à adopter une série de résolutions définissant la politique du parti libéral. L'on ne vit pas clairement tout d'abord les embarras que cette pratique pourrait causer à l'avenir et, au début, il

(1) Rapport de 1888, p. 14.
(2) *Ibid.*, p. 12.

n'y eut aucune tentative de la décourager. Une déclaration des objets de la fédération, publiée avec le nouveau règlement en 1887, répétait même les paroles écrites à l'origine, dix ans plus tôt : « Le trait essentiel de la fédération est la participation de tous les membres du parti à la formation et à la direction de sa politique, et au choix des mesures déterminées de réforme et de progrès qui obtiendront la priorité (1). » De fait, les résolutions devinrent de plus en plus vastes, parce que le conseil prenait naturellement l'habitude de réaffirmer chaque année ses votes précédents au sujet des réformes intérieures et d'y ajouter de nouvelles déclarations, en condensant au bout de quelque temps ses anciennes expressions d'opinion dans ce qu'on appelait la « résolution omnibus ».

*Le programme de Nottingham.* — A la réunion de Nottingham, en 1887, l'on adopta une série de résolutions pour blâmer la coërcition et pour réclamer le *Home Rule*, le vote unique, la réforme des listes électorales, le « désétablissement » de l'église au Pays de Galles, la réforme des lois agraires, du lotissement en faveur des ouvriers agricoles, de l'administration des comtés, de l'option locale, du gouvernement municipal de Londres et de l'instruction gratuite. L'on parla de ces résolutions comme d'un programme pour le parti, et les dirigeants commencèrent à comprendre qu'elles recélaient un danger, mais apparemment encore rien que le danger d'une rupture du parti. En conséquence, le comité général, dans son rapport annuel suivant, après avoir parlé de l'influence exercée par la fédération, ajouta : « Une force aussi grande et aussi écrasante doit être dirigée avec une prudence et un jugement extrême, et votre comité réclame l'appui des associations fédérées seulement pour ce qui regarde les questions d'un caractère pratique, sur quoi il y a unanimité générale d'opinion dans le parti... On a beaucoup parlé et beaucoup écrit au sujet du programme de Nottingham. Ni les résolutions pro-

(1) Rapport de 1887, p. 39.

posées à Nottingham, ni celles qui sont proposées aux séances actuelles du conseil ne sont destinées à constituer un programme politique. Les résolutions de l'an passé et celles qui seront proposées cette année-ci visent des points sur quoi il y a unanimité générale d'opinion dans les rangs libéraux. Toute question supplémentaire, qui ne recueille pas une approbation semblable, tend à diviser et à affaiblir le parti (1). »

*Exclusion des amendements.* — Le principe, que les résolutions sur lesquelles il n'y avait pas unanimité générale d'opinion ne devaient pas être adoptées par le conseil, reçut une application très nette à cette séance. L'ordre du jour portait une motion en faveur du vote unique et du payement des frais des *returning officers* au moyen des impositions locales. Le président, sir James Kitson, rapporta qu'un délégué désirait y ajouter la question du traitement des députés, mais que lui se trouvait obligé de décider que cette motion devrait être formulée par une des associations fédérées avec prière de l'inscrire au programme de l'année prochaine. Comme l'ordre du jour était préparé par le comité général, l'acte du président équivalait à décider qu'une question non prévue par ce comité dans le programme de la réunion ne pouvait pas être soulevée par l'assemblée. Un peu plus tard dans la session, le président prit la même attitude lorsqu'un membre voulut agiter les griefs des *crofters* écossais (2).

Cette règle était une innovation absolue, car non seulement des amendements d'un caractère pareil avaient été adoptés par le conseil dans les années précédentes, par exemple en 1883 et 1885, mais encore, au cours de la grande lutte pour le pouvoir dans la fédération en 1886, la défaite de M. Chamberlain avait été provoquée par un amendement en faveur du *Home Rule Bill* et que le conseil vota à une majorité énorme. Pourtant, les

(1) Rapport de 1888, pp. 13, 14.
(2) *Ibid.*, pp. 109, 112.

circonstances avaient changé. Le libre usage des motions, inoffensif au temps où la fédération ne renfermait qu'une des fractions extrêmes des libéraux, devenait tout autre chose du moment que celle-ci comptait dans ses rangs tous les éléments du parti, et cette règle était essentielle, si l'on voulait empêcher le dépôt de motions qui auraient pu diviser ou affaiblir le parti. Elle fut renouvelée l'année suivante, quand un délégué tenta d'ajouter à la résolution « omnibus » un amendement en faveur de la journée de huit heures (1); et elle fut confirmée en 1891 par le nouveau président, le Dr Spence Watson (2). En fait, le Dr Watson expliqua, dans son discours d'ouverture, qu'à son avis, l'exclusion de tout changement ou amendement aux résolutions proposées en conseil découlait de la nature même des choses (3) ; et depuis lors, la règle fit partie intégrante de la procédure de l'assemblée.

Trois points, cependant, méritent d'être rappelés brièvement à cet égard. Premièrement, la règle ne s'est jamais appliquée au comité général. Dans les séances de celui-ci, l'on peut librement proposer et voter des amendements; mais il possède uniquement le droit de discuter des questions publiques, non pas d'exprimer l'opinion formelle du parti (4). Deuxièmement, il semble que la règle ne s'applique en séance du conseil qu'aux amendements capables de provoquer un conflit d'opinion. Ainsi, à la réunion de 1889, immédiatement après l'exclusion de l'amendement en faveur de la journée de

(1) Rapport de 1889, pp. 128-129.

(2) *Ibid.*, 1891, pp. 87, 96.

(3) *Ibid.*, p. 42. En d'autres circonstances il répéta cette déclaration, en ajoutant que cette règle préservait le conseil du risque, dont l'Union des Associations conservatrices avait souffert, de voir des modifications adoptées à l'improviste, sous l'empire d'une éloquence magique. Rapport de 1895, p. 58; 1896, p. 57.

(4) Jusqu'en 1894, le comité général déclara que le projet d'inscription électorale du gouvernement libéral était peu satisfaisant et ne cessa d'en réclamer la modification. Rapport de 1894

huit heures, l'assemblée, à l'unanimité et sans opposition du président, en adopta un autre déclarant « que la suppression du caractère officiel et des fondations de l'église anglicane au Pays de Galles devrait être abordée aussitôt après l'obtention du *Home Rule* pour l'Irlande (1). » Troisièmement, la règle du conseil ne s'applique qu'aux résolutions affectant le programme libéral. On ne l'a pas appliquée à des questions comme la revision du règlement de la fédération ; en 1896 et 1897, il y eut plusieurs motions d'amender les propositions qui concernaient le règlement, et l'une d'elles, qui nécessita un scrutin, fut votée à une très faible majorité (2).

*Les résolutions et les discours sont réglés d'avance.* — Une fois écartées les questions sur lesquelles on ne pensait pas qu'il y eut unanimité absolue d'opinion dans les rangs des libéraux, et les amendements n'étant pas admis, de sérieux dissentiments ne s'élevèrent jamais sur l'adoption des résolutions. Suivant une coutume générale en Angleterre, on distribuait avant la séance un ordre du jour imprimé indiquant non seulement la liste des résolutions qui seraient proposées, mais encore les noms de leur auteur, de celui qui les appuyerait et même parfois d'un troisième ou d'un quatrième orateur qui parlerait en faveur de chacune. Or, on savait que ces personnes feraient des discours assez longs pour occuper à peu près toute la séance ; partant, les autres délégués, bien qu'ayant le droit de prendre part aux débats, n'éprouvaient guère l'envie de faire à propos d'une résolution non contestée des observations qui, en présence de mille ou deux mille personnes, devaient prendre l'allure d'une harangue. C'est pourquoi, en règle générale, les débats suivaient exactement l'ordre du jour : une résolution était proposée, appuyée et défendue selon le programme arrangé à l'avance, puis votée à l'unanimité.

(1) Rapport de 1889, p. 129.
(2) *Ibid.*, 1896, pp. 73-78 ; 1897, pp. 77-80.

Dans ces conditions, la tâche de préparer les résolutions pour le conseil en rédigeant l'ordre du jour, était d'importance primordiale. Si l'on n'employait plus la fédération, comme au temps où elle était dirigée de Birmingham, pour pousser une politique qui n'avait pas l'approbation unanime de tous les libéraux, on pouvait croire, par contre, que la fédération parlait avec plus d'autorité au nom du parti tout entier ; et puisque ses votes étaient émis à l'unanimité, le droit de choisir les questions pour lesquelles on demanderait cet assentiment général constituait un pouvoir considérable. Nominalement, cette fonction appartenait au comité général, mais ce corps, qui était trop nombreux pour une besogne semblable, avait pris l'habitude de déléguer le travail préliminaire à quelques-uns de ses propres membres, réunis sous le titre de comité des objets généraux (1), et en 1890, des amendements au règlement de la fédération furent proposés surtout dans le but de conférer ce pouvoir définitivement à ce collège restreint. Ces amendements portaient que le comité des objets généraux se composerait du bureau de la fédération et de vingt autres membres, au plus, élus par le comité général ; qu'il préparerait la besogne pour les assemblées du conseil et, d'une manière générale, expédierait les affaires de la fédération. Encore que cette réforme dût entraîner une concentration du pouvoir, elle fut acceptée à ce moment sans aucune opposition (2), mais elle devait être plus tard une source de remords.

*La préparation des résolutions.* — Dans son discours d'ouverture, l'année suivante, le président exposa quelles étaient les fonctions du conseil. « Depuis l'origine, dit-il, il fut d'usage et de règle dans nos réunions de faire certaines déclarations. Plusieurs parmi nous pensent que ces déclarations sont déjà un peu trop nombreuses. D'autres redoutent que ces déclarations n'aient quelque peu

(1) Rapport de 1890, p. 29

(2) *Ibid.*, pp. 6-8, 58.

pris l'allure d'un programme. D'autres encore regrettent le bon vieux temps où nous abordions une seule question brûlante et combattions sans trêve jusqu'à ce que nous en ayions fait une loi. Tout d'abord, nous tenons ici une réunion d'affaires dans le but d'entendre le rapport. En second lieu, elle est devenue une assemblée pour faire certaines déclarations. Elle n'est pas, — et j'insiste particulièrement sur ce point, — elle n'est pas instituée pour discuter des problèmes. Vous nous écrierez peut-être : « Comment? la fédération libérale nationale ne pas discuter de problèmes?! » Certes, elle peut le faire, et elle le fait assurément. Elle ne les discute pas dans l'assemblée annuelle. Elle les discute aux réunions du conseil général et aux conférences tenues de temps à autre (1). L'on se plaint beaucoup de ce que la fédération soit gouvernée par un règlement. Mais aucune fédération, aucune société d'aucune espèce ne pourrait exister sans un règlement. Il doit y avoir des règles absolues de procédure, et l'une des règles de la procédure de nos réunions, c'est que le comité des objets généraux consulte au préalable chacune des associations fédérées, — il y en a de 800 à 900, — pour s'informer des vœux de cette association. D'après les réponses qu'il reçoit, d'après les résolutions antérieures, d'après ce qui s'est fait aux réunions du comité général de la fédération et aux conférences, le comité des objets généraux prépare les résolutions qui vous sont proposées, et ces résolutions sont ou admises ou rejetées. Elles ne sont ni modifiées ni amendées. C'est la nature même des choses qui le veut ainsi... Il est absolument impossible de discuter dans une assemblée comme la nôtre des questions auxquelles un grand nombre d'hommes s'intéressent et sur quoi ils professent des opinions différentes. La première discussion doit avoir lieu dans les associations locales. Celles-ci doivent

(1) Il s'agit de conférences des délégués des associations de tout le pays ou d'une région quelconque, qui se tenaient assez fréquemment.

envoyer leurs délégués aux réunions de notre comité général et aux conférences ; c'est là que la question doit être vidée, et il faut qu'elle ait recueilli d'une manière bien évidente l'approbation générale avant de pouvoir être soumise à une assemblée comme celle-ci. » Après avoir parlé de la journée de huit heures, au sujet de quoi les associations manifestaient des avis très divergents, le président ajouta : « Croyez-vous donc que nous désirions étouffer la discussion ? Mais la discussion est l'âme même du libéralisme ! Nous avons soif de discussion sur toutes les questions. Nous désirons que celle-ci soit soumise à une discussion plus ample, qui retourne le sujet jusque tout au fond. Ce dont nous ne voulons pas, c'est d'une discussion à bâtons rompus dans une vaste assemblée où il est impossible que les hommes puissent donner leur véritable opinion, échanger leurs derniers arguments et atteindre l'essence même du débat (1). »

*Contraste avec le plan original.* — Il serait difficile d'exprimer avec plus de force le changement qui était survenu dans la fédération, dans les fonctions et plus encore dans le but des réunions du conseil. D'après le plan original, la fédération devait être un vrai parlement libéral à côté de la législature impériale ; et il y avait loin de cette conception à une assemblée votant, sans amendement ni véritable débat, la ratification de mesures préparées d'avance par un petit comité, après qu'une enquête préalable eût montré qu'elles correspondaient au sentiment général du parti. Si la fédération, avec son comité des objets généraux, son comité général et son conseil, demeurait encore l'ombre d'un parlement libéral. c'était un peu à la manière de la législature de Napoléon, avec son Conseil d'Etat, son Tribunat et son Assemblée législative, où un premier corps préparait les lois, un second les discutait et un troisième les votait (2).

(1) Rapport de 1891, pp. 42-44.

(2) « Tandis que le conseil de la fédération déclare ce que le

*Le programme de Newcastle.* — Puisque le comité des objets généraux ne mettait à l'ordre du jour du conseil que les seules résolutions sur lesquelles on pensait que le parti fût d'accord, il n'est pas étonnant que ces résolutions fussent invariablement admises et presque toujours à l'unanimité à peu près complète. Ce qui est surprenant, c'est le nombre des questions sur quoi l'assemblée entière des libéraux paraissait d'accord ; mais il faut se rappeler que le parti se trouvait dans l'opposition, en sorte que ni les chefs ni personne d'autre ne pouvaient tenter en ce moment aucun effort pour mettre en pratique les résolutions que l'on avait votées. Elles exprimaient simplement des vœux, et chacun se sentait porté à ratifier toute proposition en faveur d'une réforme contre laquelle il n'avait pas d'objection précise. Ceci était d'autant plus vrai, que toutes les assemblées de cette espèce sont fréquentées avec le plus d'assiduité par les membres les plus ardents ou les plus avancés de l'organisation, tandis que les éléments modérés se soucient beaucoup moins d'y assister. Les résolutions se multiplièrent donc jusqu'à ce qu'elles atteignirent leur maximum (1) en 1891, à la réunion même où le Dr Spence Watson, dans son discours d'ouverture, dit qu'il les trouvait déjà trop nombreuses. Ces résolutions furent connues sous le nom de « Programme de Newcastle », d'après la ville où le conseil siégea cette année-là. Dans la séance du soir, Gladstone aborda l'un après l'autre la plupart des sujets qu'elles renfermaient, en insistant sur l'importance de chacun ; mais avant de le faire, il dit que lorsque les libéraux arriveraient au pouvoir, ils auraient besoin d'ajouter à leurs vertus la patience, car l'excès du travail à accomplir rendrait difficile

parti désire dans son ensemble, le comité général s'efforce, par ses discussions préliminaires, d'arriver à une formule correspondante à ces désirs. Comme le comité général étudie les problèmes, mais ne fait pas de déclarations, la discussion la plus libre et la plus entière est admise dans ses réunions. » Rapport de 1898, p. 42.

(1) Rapport de 1891, pp. 6-8.

le choix des sujets qu'il conviendrait de faire passer en premier lieu (1).

Cette nécessité de la patience ne tarda point à se faire sentir. Le conseil s'était réuni à Newcastle en octobre 1891. Par suite d'un changement dans la date des réunions, il ne fut plus convoqué de nouveau jusqu'en janvier 1893 ; dans l'intervalle, un ministère libéral était monté au pouvoir. Le conseil n'entama pas de questions nouvelles ; il vota une seule modeste résolution se rapportant à la politique du parti et où il était dit « que le conseil confirme la série des résolutions connue sous le nom de Programme de Newcastle, et espère fermement que le gouvernement de M. Gladstone déposera promptement à la Chambre des Communes des projets réalisant les réformes que le conseil, à maintes reprises, a déclaré essentielles au bien-être du peuple du Royaume-Uni (2). »

Comme il n'aurait guère fallu moins de dix ans à un cabinet appuyé sur une majorité considérable et homogène, pour transformer en lois les réformes comprises dans le programme de Newcastle, le fait d'exiger que les projets de toutes ces questions fussent déposés promptement par un ministère ne disposant que d'une très faible majorité et dont la vie dépendait de l'appui des Irlandais, prouvait la nécessité de la patience plutôt que la pratique de cette vertu. De fait, la plupart des orateurs de cette réunion défendirent les réformes auxquelles ils s'intéressaient particulièrement, et les autres insistèrent sur l'importance de toute la liste.

*Les effets du programme de Newcastle.* — La richesse de ce programme ne tarda pas à mettre les chefs du parti dans l'embarras. Le *Home Rule*, du consentement unanime, avait droit au premier rang ; mais après que ce projet eut été repoussé par la Chambre des Lords, les difficultés surgirent, car les libéraux à la Chambre des Communes n'étaient pas tous d'accord. Les uns s'inté-

(1) *Ibid.*, p. 101.
(2) Rapport de 1892, p. 6

ressaient davantage à une réforme, les autres à une autre, et chacun avait le même droit de penser que sa question avait été considérée comme un point essentiel de la politique libérale qui réclamait immédiatement l'attention. L'on disait dans le public que la division traditionnelle en partis allait disparaître, que les partis se fractionnaient en groupes, comme ceux des parlements du continent. L'assertion s'en répéta fréquemment, bien qu'elle fut démentie par la constance avec laquelle les ministres furent soutenus par leurs partisans dans une Chambre des Communes où la défection d'une douzaine de députés, à un moment quelconque, aurait fait pencher la balance. De mois en mois, les *Whigs* se présentèrent régulièrement à la table de la Chambre avec leur petite majorité de votes libéraux. En vérité, les défaites du gouvernement sur des questions secondaires furent moins fréquentes que pendant l'administration précédente de Gladstone, et le ministère ne subit aucun échec sur une question politique importante avant celui qu'on lui infligea au mois de juin 1895, en recourant au subterfuge de faire entrer secrètement des conservateurs à la Chambre par la terrasse. Après cette défaite, les ministres se retirèrent, non pas que leurs partisans eussent cessé de voter pour eux, mais parce qu'ils étaient las d'une lutte sans espoir. Néanmoins, le programme de Newcastle avec ses promesses magnifiques, avait été pour eux une cause de faiblesse. Il restreignit leur liberté d'action et leur força la main. Bref, il entrava leur initiative dans la politique de parti et il fut une source de déceptions pour leurs partisans.

*Les critiques de Lord Rosebery.* — Lord Rosebery, qui avait succédé à Gladstone comme premier ministre en 1894, ressentit les mauvais effets du programme de Newcastle. A l'assemblée publique qui fut tenue pendant la réunion du conseil en janvier 1895, il rappela que la fonction de la fédération consistait à dégager les questions qui s'offrent au parti, et celle du cabinet, à les sérier en choisissant dans ce vaste champ les projets qu'il

conviendrait de déposer pendant la session. « Or, dit-il, l'exécution de ce programme, tel qu'il se présente actuellement, sans aucune addition, demanderait de nombreuses années d'efforts énergiques à un gouvernement solide, soutenu par un parti libéral uni et puissant, et qui ferait de son mieux pour réussir. Seulement, ce que l'on oublie parfois, c'est que nous ne pouvons pas faire voter simultanément toutes les mesures de ce programme... Pendant que les ministres opèrent cette sélection des sujets, ils sont assaillis par la poste... d'appels, les uns menaçants, les autres flatteurs et cajolants, mais tous extrêmement convaincus, demandant que le dada particulier du correspondant devienne le premier projet du gouvernement... On ne cesse de nous assurer que tout retard dans le dépôt de chacune des mesures qui ont été inscrites au fameux programme de Newcastle nous vaudra la désertion de tous les membres sincères et consciencieux du parti libéral, de ceux qui en sont la colonne vertébrale. Et j'en suis arrivé à croire que le parti libéral est extrêmement riche en colonnes vertébrale. » (1)

A la séance publique de l'année suivante, après la chute de son gouvernement, il s'exprima avec plus de franchise. L'on s'était plaint, dit-il, de ce que l'autorité s'insinuait dans la fédération libérale nationale. D'après lui, elle n'y jouait qu'un rôle très secondaire, et s'il pouvait former un vœu secret, c'était que l'autorité eût une part un peu plus grande dans l'organisation. « Je me rappelle deux circonstances dans lesquelles la fédération libérale nationale prit le mors aux dents et, certainement sans aucune inspiration de l'autorité, fit des choses bien extraordinaires. Le premier de ces événements est la rédaction, à Newcastle, d'un programme qui fut une profession de foi célèbre, mais trop longue, à mon sens, pour qu'on la pût mettre en pratique » (2). Un peu plus

(1) Rapport de 1895, pp. 112 113.

(2) L'autre événement était la conférence que la fédération tint au sujet de la Chambre des Lords.

loin, faisant allusion à la chute de son ministère, il demanda : « Pourquoi est-il tombé ? Parce que, obéissant à un sentiment chevaleresque de l'honneur, qui est trop rare dans la vie politique, et avec des moyens insuffisants, il décida de tenir tous les engagements qu'il avait pris dans l'opposition. Je crois qu'il avait fait trop de promesses, — en partie à cause de vous, Dr Spence Watson. Je pense qu'il avait assumé trop de responsabilités et qu'il s'était imposé un fardeau trop lourd pour ses épaules et même pour celles d'aucun gouvernement ou d'aucun Parlement » (1).

*Le programme est raccourci après 1894.* — La leçon du programme de Newcastle ne fut point perdue. Déjà en 1895. On laissa de côté la « résolution omnibus » qui, sous prétexte de réforme générale, menaçait dans leurs intérêts le propriétaire foncier, l'industriel, le propriétaire de mines, l'église et la Chambre des Lords, bien que la plupart des questions qu'elle renfermait fissent l'objet de votes spéciaux. L'année suivante on abandonna le programme tout entier. Sauf la résolution dirigée contre la politique étrangère du gouvernement conservateur en Arménie et en Egypte, et celle qui indiquait sur quelles bases devrait être établi un bill d'instruction publique, le seul vote visant la politique du parti libéral déclarait simplement « que le conseil réaffirmait son attachement aux principes pour lesquels la fédération avait toujours combattu ; » — profession de foi qui ne risquait pas de causer de vifs embarras à un cabinet futur. Avec le cours des années, la réclamation de réformes déterminées devint trop pressante pour que l'on put y résister, et les résolutions qui les énonçaient furent adoptées ; mais elles n'ont plus jamais atteint rien de comparable à l'étendue, aux diminutions presque révolutionnaires ou à l'importance fatale du programme de Newcastle.

*On se plaint que les whips dominent la fédération.* —

(1) Rapport de 1896, pp. 109, 119.

Une défaite, en politique comme à la guerre, suscite d'ordinaire des récriminations mutuelles. Si Lord Rosebery pouvait se plaindre de ce que les chefs parlementaires aient été accablés par le programme de la fédération, certains radicaux se montraient froissés de l'autorité que, d'après eux, les chefs, agissant par l'organe des *whips* et de l'association libéral centrale, avaient prise sur la fédération. Ces plaintes devinrent si importunes et furent tellement discutées dans la presse, que le Dr Spence Watson crut devoir en parler dans son discours présidentiel. On reprochait à la fédération de s'être confondue et noyée dans l'association centrale, parce qu'elle occupait les mêmes bureaux et employait le même secrétaire M. Hudson. Ceci, dit le président, était absolument injuste, car les deux organisation avait des fonctions entièrement distinctes l'une de l'autre ; et il défendit le rapport qui existait entre elles comme une excellente combinaison d'affaires, qui avait beaucoup amélioré les résultats du travail (1). Sous une autre forme, on reprochait encore au comité des objets généraux de se laisser influencer par les *whips*, grâce à M. Hudson, dans la préparation des résolutions à soumettre au conseil. Quant à cela, le président déclara : « On nous dit que ces résolutions ne sont pas sincères, qu'elles nous sont imposées par les *whips* agissant sur le secrétaire, M. Hudson. Personne plus que moi n'admire le travail de M. Hudson, parce que personne ne voit autant que moi de son travail. Je suis persuadé que M. Hudson, s'il en avait l'envie, — et je ne pense pas qu'il y soit enclin le moins du monde, — trouverait bien difficile de nous imposer la volonté des *whips*. Nous ne sommes pas précisément hommes à nous laisser traiter de la sorte. Et je désire, Messieurs, vous le dire très nettement : il n'y a pas un atome de vérité dans ce reproche. Les paroles que je prononce ici, je les ai écrites, parce que je veux être très précis. J'affirme que

(1) Rapport de 1896, pp. 58-60.

jamais une de ces résolutions, à tout le moins depuis 1886, n'a été suggérée, inspirée, dictée, modifiée ou manipulée par aucun *whip* ni aucun chef quelconque » (1).

*Concentration du pouvoir aux mains d'un comité exécutif en 1896.* — Cette déclaration était la vérité même, et probablement elle aurait continué de l'être, mais l'influence du parti pouvait bien demander que les résolutions du conseil fussent préparées par un petit groupe d'hommes d'un jugement éprouvé, qui n'y mettraient rien de nature à embarrasser les chefs. Etant donnée l'aventure du programme de Newcastle, il pouvait être sage de prendre encore plus de précautions dans le choix d'hommes capables de comprendre la situation du premier banc à la Chambre des Communes, et de renforcer leurs pouvoirs. Dans sa réunion à Leeds, en décembre 1895, le comité général vota des instructions au comité des objets généraux, le chargeant « de rechercher si l'on pourrait rendre le mécanisme de la fédération plus représentatif et plus démocratique. » La démocratie est un principe au nom duquel on fait des choses singulières. En exécution de ce vote, l'on rapporta un plan de revision du règlement, dans lequel les principaux changements que l'on proposait devaient renforcer les pouvoirs du comité des objets généraux, dont le nom devenait le comité exécutif. Il était prescrit à ce collège de prendre l'avis des associations fédérées sur les questions qu'il conviendrait de soumettre au conseil ; on lui confirmait le pouvoir de rédiger les résolutions sur lesquelles celui-ci voterait (2) ; et il recevait le droit de trancher toutes les difficultés de procédure qui pourraient surgir au cours des sessions du conseil (3). En vue, disait le comité général dans son rapport, « de permettre la

(1) *Ibid.*, p. 58.

(2) L'ordre du jour devait être transmis aux associations préalablement à la réunion.

(3) En 1902 le comité lui-même proposa à la réunion du conseil et y fit voter une résolution remplaçant celle qu'il avait préparée. Rapport de 1902, p. 70

manifestation des opinions sur des sujets non traités dans les résolutions », l'on prévit qu'à propos de la motion portant l'adoption du rapport annuel, « le conseil accueillerait la libre discussion de toute question touchant la politique et les principes du parti libéral. » La simple occasion de placer un discours constitue une bonne soupape de sûreté, sans offrir aucun péril ; et dans le cas présent, ces harangues ne pouvaient être suivies d'aucune expression d'opinion de la part du conseil, car l'usage n'admettait aucun vote, si ce n'était pour l'acceptation, le rejet ou le renvoi du rapport annuel (1). Ce débat devait ressembler à celui de la Chambre des Communes sur la motion d'ajournement pour les vacances de Pâques.

Jusqu'alors, l'action du comité général était demeurée entièrement libre ; mais le règlement revisé confiait au comité exécutif le soin de préparer la besogne de ce collège aussi bien que du conseil ; pourtant, pas tout à fait de la même manière, car toute association fédérée pouvait offrir un amendement ou une résolution supplémentaire, à condition d'en donner avis au secrétaire cinq jours au moins avant la réunion. De plus, le comité exécutif recevait le droit de présenter une liste de noms pour le choix de ses propres membres. Chaque association avait aussi la faculté de faire ces propositions, mais celles-ci n'étaient pas, comme celles du comité exécutif, communiquées aux associations locales préalablement à la réunion (2).

(1) Il en fut décidé ainsi par le président. Rapport de 1898. p. 60.

(2) Le texte de cette disposition portait : « Un mois, au moins, avant la réunion du comité général dans laquelle il doit être procédé à l'élection du comité exécutif, il sera transmis à chacune des associations fédérées une liste contenant les noms de membres du comité exécutif en fonctions qui sollicitent le renouvellement de leur mandat, ainsi que les noms des autres personnes que le comité exécutif propose. Les associations fédérées qui désirent proposer d'autres candidats pour le comité exécutif en communiqueront la désignation formelle au secrétaire de la fédération quatorze jours au moins avant la réunion. Dans le cas où ces propositions dépasseront le nombre des mandats à conférer, il sera procédé à un scrutin lors de la réunion du comité général. »

*Les membres du Parlement en sont exclus.* — Enfin, les membres du Parlement étaient déclarés inéligibles au comité exécutif. Comme on lui demandait le motif de cette exclusion, le président du comité général « répondit qu'il avait toujours paru souhaitable que lorsqu'une personne devenait membre du Parlement, elle cessât de faire partie de l'organe exécutif, afin qu'ils (*sic*) demeurassent libres de toute considération d'influence extérieure (1). » Cette réponse n'indique pas très clairement si l'objet de la mesure fut de soustraire les membres du Parlement à l'influence du comité, ou le comité à l'influence des députés. En fait, les deux résultats furent atteints. Les membres de la Chambre demeurèrent, par rapport à la fédération, sous la tutelle exclusive des *whips*, car depuis 1886, la fédération avait cessé de pousser les associations locales à exercer une pression sur leurs représentants (2); et d'autre part, la nouvelle règle enlevait aux membres du Parlement toute occasion d'employer ou de paraître employer le comité au profit de leurs ambitions politiques personnelles (3). Le souvenir des incartades de lord Randolph Churchill à l'Union nationale des Associations conservatrices, — dont nous parlerons au chapitre suivant, — était encore présent à tous les esprits. C'est un fait remarquable, d'ailleurs, que depuis l'époque où les libéraux arrivèrent au pouvoir en 1892, leurs chefs cessèrent pendant quelques années même d'assister aux séances du conseil et en laissèrent la direction à des personnages de second plan (4). Quel-

(1) Rapport de 1896, p. 77.

(2) Cela ressort des rapports annuels du comité général, qui continua pourtant encore pendant quelques années à envoyer aux associations locales des circulaires les pressant de voter des résolutions d'un caractère général.

(3) En même temps, tous les députés libéraux furent nommés d'office membres du conseil, où l'on espérait que leur présence exercerait une influence modératrice sur les éléments extrêmes et utopistes du parti.

(4) Cette règle ne fut plus strictement observée après que le parti eut passé plusieurs années dans l'opposition. Ainsi, en 1903

qu'un des chefs parlait à la réunion publique du soir; mais tous s'abstenaient d'entrer au conseil même où les discussions se poursuivaient, et ils le privaient ainsi de l'autorité qui eût été la sienne, si ses débats avaient été sanctionnés par la présence d'un des véritables chefs du parti.

*L'opposition à ces réformes.* — Au cours du débat sur le nouveau règlement (1), surgit une série d'amendements destinés à empêcher la concentration du pouvoir aux mains du comité général et du comité exécutif. Telles furent les motions proposant que le comité exécutif soit choisi par le conseil; que les amendements à l'ordre du jour et les résolutions supplémentaires puissent être déposés aux réunions du conseil; que l'ordre du jour soit préparé par le comité général au lieu du comité exécutif; et que le comité exécutif ne reçoive point le droit de présenter ses propres membres. Comme ces amendements frappaient à la racine même de la revision, aucun d'eux ne fut admis et, en fait, le nouveau règlement fut adopté sans modifications essentielles.

*Nouvelles discussions en 1897 et en 1898.* — A la réunion de l'année suivante, en 1897, les mêmes questions furent de nouveau soulevées. L'on proposa des changements au règlement, de la même nature que les amendements rejetés en 1896, et qui s'inspiraient des mêmes intentions. On les défendit en alléguant qu'il fallait arracher le pouvoir aux mains du petit nombre pour le remettre à celles du grand nombre, qu'en ce moment « tous les fils de l'organisation étaient tirés d'en haut », que le parti libéral avait perdu son contact avec le parti du travail, et que les associations ne jouissaient pas d'autant de facilités qu'auparavant pour soumettre des questions au conseil. En fin de compte, ces propositions furent écartées par un renvoi au comité exécutif (2). Le

sir Henry Campbell-Bannerman prit la parole en faveur d'une des résolutions. Rapport de 1903, p. 75.

(1) Rapport de 1896, pp. 71-78.

(2) Rapport de 1897, pp. 75-80. Un des arguments apportés en

rapport suivant du comité général traita le problème avec beaucoup de franchise : « La réunion annuelle du conseil, y lit-on, doit être : *a*) soit une conférence libre pour la discussion d'une foule de questions sur quoi le parti n'est pas arrivé à un accord ; *b*) soit une assemblée d'un caractère déclaratif, chargée de proclamer les questions sur lesquelles le parti se trouve d'accord. La première de ces fonctions est impossible, quand ce ne serait que parce que le conseil peut se composer de plus d'un millier de personnes tenant séance pendant moins de douze heures... Il est inévitable (et il n'y a pas de raison de ne pas l'avouer franchement) que les délibérations du conseil soient plus ou moins « cuisinées » à l'avance... La portée de ces résolutions est d'indiquer aux chefs du parti les sujets pour le traitement desquels ils peuvent compter sur l'appui du parti tout entier. La fédération n'entre pas dans le choix de la date ou de l'ordre qui conviennent à cet égard. Cela est de la compétence des chefs du parti » (1).

Le rapport abordait ensuite la discussion de ce mystérieux problème : sur qui retombait la responsabilité du programme de Newcastle ? « La fédération, disait le rapport, s'est constamment refusée à formuler un programme politique... comment se fait-il alors que le programme de Newcastle ait pris corps ? Car aucun programme de Newcastle n'a jamais été rédigé ni par la fédération ni par personne en relations avec elle. » Le conseil avait simplement voté une série de résolutions en faveur de réformes qui toutes avaient été réclamées dans des réunions antérieures. « Mais les résolutions de cette réunion en particulier prirent une signification spéciale par la raison que... à la surprise de tout le monde, notre grand

faveur de l'élection du comité exécutif par le comité général fut que celui-ci était plus équitablement représentatif que le conseil, parce que les délégués envoyés au conseil par la région du pays où se tenait la réunion y assistaient en plus grand nombre que ceux d'endroits plus éloignés.

(1) *Ibid.*, 1898, pp. 39, 41.

chef, M. Gladstone... aborda une à une les résolutions qui venaient d'être votées dans les réunions du conseil et leur donna le poids de son approbation directe. Et les journaux de parler aussitôt du programme de Newcastle (1). » Pauvre Gladstone ! Il semble que pour avoir pris trop au sérieux l'acte de la fédération, il soit devenu, d'une manière tout à fait inconsciente (2), l'auteur infortuné du programme de Newcastle.

Quelques membres firent entendre de vigoureuses protestations en faveur des modifications qu'ils avaient proposées au règlement, mais le rapport du comité général fut adopté à l'unanimité moins deux voix. Et c'est ainsi que l'on se débarrassa de l'opposition à la concentration du pouvoir aux mains d'un petit collège exécutif. Toutefois, il faut remarquer que, si la direction de la fédération appartient à un petit nombre d'hommes, ceux-ci usent de leur pouvoir, non pas pour instiguer le conseil, mais pour le retenir, non pas pour se servir de lui dans le but de réaliser une politique personnelle de leur choix, mais pour l'empêcher de prendre des décisions inopportunes.

*Discussions dans la presse.* — Le fatal programme de Newcastle et la concentration d'autorité dans la fédération, dont il fut la cause, provoquèrent des discussions dans la presse aussi bien qu'au sein de la fédération même, mais sur un ton plus vif. Certains articles essayèrent de prouver qu'une coterie politique s'était substituée à l'opinion publique (3) ; d'autres, que la fédération agissait à l'instigation des *whips*, qu'elle dépendait autant du gouvernement libéral que le ministère du Commerce, et que les chefs se servaient d'elle pour faire enregistrer des vœux à propos de questions sur lesquelles le parti lui-même était divisé (4) ; d'autres enfin, que la

(1) Rapport de 1898, pp. 40 41.

(2) *Ibid.*, pp. 54, 55.

(3) *The Ministry of the Masses*, dans l'*Edinburgh Review* de juillet 1794.

(4) *The Reorganisation of Liberalism* par JAMES ANNAND, *New Review* de novembre, 1895.

fédération était devenue un monstre anti-démocratique, qui élevait les éléments aristocratiques du parti et tuait l'enthousiasme (1). Des opinions de cette sorte sont entachées d'exagération, inspirées par la crainte de l'organisation ou par le dépit des résultats atteints.

Un autre écrivain expose avec plus de calme que la politique libérale passe par une évolution à trois phases: d'abord, une libre discussion au comité général, qui indique la tendance sinon la prépondérance de l'opinion, parce que la fédération n'agit point à la majorité et qu'il se peut que toutes les associations n'aient pas envoyé de délégués au comité ; ensuite, l'adoption par le conseil sans amendement ni débat réel, des résolutions qui se trouvent approuvées en pratique par le parti tout entier; et enfin, le choix par le cabinet libéral, en toute indépendance, parmi ces résolutions, des mesures qu'il juge le plus convenable de soumettre au Parlement (2). Cet écrivain énonce correctement la théorie du problème ; il voit clairement que, si le comité général a toute latitude de discuter et de se décider à la majorité, ses décisions pourtant ne sont pas considérées comme autorisées ; tandis que le conseil, qui parle au nom du parti, ne peut s'occuper en aucune manière des questions qui seraient de nature à soulever un sérieux conflit d'opinion.

*Le comité général et le conseil en action. — Exemple dans la guerre des Boërs.* — Le fonctionnement en pratique de la fédération libérale nationale se manifesta par l'attitude qu'elle prit à l'égard de la guerre des Boers, qui divisait les libéraux. Dans la réunion du comité général, en décembre 1899, une résolution fut proposée, disant qu'il y avait beaucoup de choses à déplorer dans la conduite des négociations avec le président Kruger, et qu'à la conclusion de la paix, il importerait de tenir

(1) *The Future of Liberalism* dans la *Fortnightly Review* de janvier 1898.

(2) *The National Liberal Federation*, dans la *Contemporary Review* de février, 1898.

compte des vœux de toutes les classes de la population sud-africaine ; mais elle s'abstenait soigneusement de déclarer si la guerre avait été ou non inévitable. Une seconde phrase faisait simplement l'éloge des troupes et exprimait des condoléances aux victimes. Il y eut une motion proposant l'addition, au moins incongrue, d'une déclaration signifiant « qu'une politique avisée aurait pu et aurait dû éviter » la guerre ; cette motion fut votée par 114 voix contre 94 (1). Mais on la traita simplement comme l'opinion des personnes présentes et comme n'engageant point le parti. Et en préparant l'ordre du jour de la réunion du conseil pour le mois de mars suivant, le comité exécutif, qui désirait éviter toutes les causes de dissidence, laissa de côté les mots ainsi ajoutés. La principale résolution se rapportant à la guerre fut soumise au conseil en un discours par lequel le promoteur de la résolution rejetait virtuellement la responsabilité de la guerre sur les Boers. Ceci souleva une tempête de protestations, et certains orateurs soutinrent la thèse opposée en un langage tout autre que modéré. Mais il était impossible d'offrir des amendements et, après un conflit des opinions les plus contradictoires, la résolution fut votée à l'unanimité (2). Les membres du comité général exprimèrent donc leurs vues individuellement et collectivement, mais sans effet, tandis que dans la plus grande des deux assemblées, les membres pouvaient déclarer leurs opinions personnellement, mais le conseil, en tant qu'assemblée, ne le pouvait pas. Il pouvait seulement voter une résolution rédigée avec soin, de manière à cacher les divergences d'opinion qui existaient.

*Le choix du chef de parti.* — Un jour, la fédération fut tentée de porter la main sur un point encore autrement délicat que l'indication de la politique du parti, à savoir : le choix du chef du parti. Le 13 décembre 1898, la retraite de sir William Harcourt de la direction des

(1) Rapport de 1900, p. 15.
(2) *Ibid.*, pp. 63-70.

libéraux à la Chambre des Communes fut rendue publique, et il se fit que le comité général tint séance trois jours plus tard. L'on y présenta une motion demandant à sir William de revenir sur sa décision, et une autre portant « que, de l'avis de l'assemblée, la question de la direction du parti libéral devrait être prise en considération immédiatement, et qu'elle fait un devoir aux chefs de serrer les rangs. » Toutefois, devant l'expression du sentiment très net que ces motions ne rentraient pas dans les attributions de la fédération, elles furent retirées (1) ; et avant que le conseil ne se réunît, les libéraux à la Chambre des Communes prirent pour chef sir Henry Campbell-Bannerman. La décision du comité général fut très sage, car le succès du gouvernement parlementaire exige que les chefs à la Chambre des Communes possèdent l'autorité voulue pour s'assurer l'appui de toutes leurs troupes, et ceci n'est possible que s'ils sont choisis, formellement ou de quelqu'autre manière par des députés du parti au Parlement. Et il se pourrait fort bien qu'un chef désigné par une assemblée populaire de l'extérieur fût incapable de diriger la Chambre.

*La fédération est muselée.* — La fédération libérale nationale compte aujourd'hui trente ans d'histoire, et elle est devenue bien différente de ce qu'elle devait être dans la pensée de ses fondateurs. En tant qu'organisation, elle est à maints égards d'une utilité supérieure pour le parti. Elle rend de précieux services, en favorisant l'organisation locale, en distribuant de la littérature de parti, en recueillant des informations et en tenant les travailleurs du parti libéral en haleine dans tout le pays. Même le conseil fait de bonne besogne en excitant l'enthousiasme et en sauvegardant l'apparence que le gros des troupes participe à la direction des affaires du parti. Mais en tant que parlement libéral à côté de la législature impériale et dirigeant la politique du parti, la fédération est une fiction. Le comité général peut discuter et agir

(1) Rapport de 1899, pp. 21, 24

librement, mais le défaut d'un caractère suffisamment représentatif et l'absence presque invariable des chefs libéraux (1) prive ses délibérations de toute force réelle. Quant au conseil, il est effectivement muselé. Les résolutions sont préparées avec soin de manière à ne point exprimer d'opinions sur lesquelles tous ne soient pas d'accord, et partant, elles ne déclarent rien que tout le monde ne sache déjà. Il offre néanmoins quelque danger. L'effervescence populaire sur une question pourrait obliger le comité exécutif à présenter des résolutions imprudentes; le conseil lui-même pourrait s'exciter et, au moyen d'une modification au règlement, arracher sa muselière ; et il n'est pas inconcevable qu'un homme doué de talents populaires et au tempérament de démagogue ne puisse s'emparer de l'organisation, s'en servir pour combattre les chefs et se pousser lui-même au pouvoir.

Pour qui n'a pas connu les espérances et les craintes que le *caucus* inspirait à la génération précédente, une discussion aussi prolongée à propos d'un corps disposant de si peu de pouvoir réel, peut sembler comme un long chapitre sur les serpents en Islande ; mais il y a une ou deux bonnes raisons d'examiner à fond le sujet. Le fait même que le *caucus* fut envisagé comme l'avènement de la nouvelle forme de la démocratie, destinée à miner les anciennes institutions politiques de la nation, donne de l'importance aux développements de son histoire ; car ce fait montre qu'au sein d'un peuple éminemment pratique, les théories démocratiques sur l'expression directe de la volonté populaire finiront par céder aux exigences de la vie publique en action. L'histoire du *caucus* vérifie également la pensée fondamentale du présent ouvrage, à savoir : que dans le régime parlementaire anglais, l'autorité doit demeurer aux mains des chefs parlementaires. Nous avons vu ce principe en œuvre dans la

(1) Les exceptions sont rares. Pourtant, en 1903, M. Bryce proposa une résolution sur l'enseignement primaire. Rapport de 1903, p. 20.

Chambre des Communes, et une organisation populaire, en essayant de prendre la direction de la politique de parti, s'escrima vainement contre le principe. Que cet insuccès ne fut point un accident, on peut s'en convaincre par l'expérience du parti conservateur, dans lequel un mouvement semblable, parfois tout aussi dramatique, est arrivé, par des chemins différents, au même résultat.

## CHAPITRE XXX

### GRANDEUR ET DÉCADENCE DU CAUCUS

*Les conservateurs.*

*Formation de l'Union nationale des Associations conservatrices.* — Dix ans avant que la fédération libérale nationale ne fut fondée, une organisation *tory*, appelée l'Union nationale des Associations conservatrices et constitutionnelles, fut établie sur un plan du même genre. Après quelques réunions préliminaires, on l'institua définitivement dans une conférence, au mois de novembre 1867, à laquelle prirent part les délégués de cinquante-quatre villes et de l'Université de Londres (1). L'on y adopta une constitution qui, avec l'addition des amendements votés pendant les quelques premières années, comprenait les dispositions suivantes. Toute association conservatrice ou constitutionnelle peut être admise dans l'union, moyennant une cotisation annuelle d'une

(1) Les rapports des trois premières conférences ne se trouvent que dans les procès-verbaux manuscrits des séances. Les rapports de la quatrième à la neuvième conférence inclusivement furent imprimés. Depuis cette date, seuls les rapports du conseil et les programmes des conférences ont été publiés.

guinée ; elle reçoit alors le droit d'envoyer deux délégués à la conférence. Celle-ci forme la grande assemblée représentive de l'union. De même que le conseil de la fédération libérale nationale, elle devait se réunir dans un endroit différent chaque année (1), et elle se composait des deux délégués de chaque association souscrivante, du bureau de l'union et des membres d'honneur qui étaient en même temps membres du conseil. Le conseil était le corps exécutif de l'union et il comprenait le président, le trésorier et les *trustees*, vingt-quatre membres élus par la conférence, vingt au plus proposés par les principales associations provinciales et tels membres du comité consultatif qui acceptaient d'en faire partie. Ce dernier se composait de vice-présidents et de membres d'honneur, et on lui référait les questions délicates.

Dans le but de se créer des ressources, il fut décidé que tout souscripteur d'une guinée par an deviendrait membre d'honneur de l'union, que les souscripteurs de cinq guinées par an recevraient le titre de vice-président et un siège de droit à la conférence, et que les donateurs de vingt guinées seraient vice-présidents à vie. En vue d'attirer les noms titrés, la constitution porta qu'il serait élu un protecteur (*patron*) et dix vice-protecteurs. Ces moyens de procurer à l'union l'appui du rang et de la richesse ne furent pas employés en vain. En 1869, lord Derby devint le protecteur de l'union, et à sa mort il fut remplacé par le duc de Richmond. On lit dans le rapport du conseil en 1872 que « le nombre des vices-présidents est maintenant de 365, parmi lesquels se trouvent 66 nobles et 143 membres ou anciens membres de la Chambre des Communes. » Les membres d'honneur à la même époque étaient au nombre de 219.

(1) D'après la constitution originelle, la conférence devait se réunir à Londres tous les trois ans, mais cela fut modifié en 1868. On remarquera que la conférence correspond au conseil de la fédération libérale nationale, et le conseil, au comité général de la fédération, bien qu'il soit beaucoup moins nombreux.

*Les objets de l'union.* — Bien que l'union nationale fût de loin plus ancienne que la fédération libérale nationale, elle attira beaucoup moins l'attention. Et même, pendant les premières années, ses conférences furent peu de chose. Ainsi, la deuxième conférence, en 1868, ne réunit que trois membres du bureau et quatre délégués, et les deux suivantes, respectivement trente-six et trente-cinq personnes en tout. La principale raison, toutefois, pourquoi l'union fit tellement moins de bruit que la fédération se trouve dans la nature du travail qu'elle entreprit d'accomplir. La fédération était une arme du radicalisme militant, forgée pour l'exécution d'une politique publique agressive, et l'on voyait en elle une grave menace pour les anciennes institutions ; tandis que l'union était destinée simplement à servir d'instrument pour aider le parti conservateur à remporter des victoires aux élections. Son objet était de renforcer l'action des associations locales, et sa tâche consistait principalement à favoriser la formation de ces associations et à fournir des renseignements (1). Dans ce but, elle tenait un registre de toutes les associations conservatrices, de manière à leur rendre le service d'une agence à Londres; elle offrait des conseils, se trouvait prête à donner des avis, imprimait et distribuait des brochures, et elle fournissait des orateurs et des conférenciers (2).

*Elle n'essaye point de diriger la politique du parti.* — L'union n'affichait aucune prétention de dicter la politique du parti. A la réunion de 1867, où la constitution fut adoptée, un des orateurs dit « qu'à moins d'être dirigée par les chefs du parti conservateur, l'union n'aurait aucune force ni aucun effet ; » et ce fut la raison que l'on invoqua pour rendre les membres d'honneur éligibles au conseil (3). Cette idée fut exprimée en quelques mots,

(1) Cf. la déclaration faite à la première conférence en 1868 et le rapport du conseil à la conférence de 1875.

(2) Cf. le Feuillet n° 1 de 1876.

(3) Procès-verbal manuscrit, p. 57.

plusieurs années après, par M. Cecil Raikes, l'un des fondateurs, lorsqu'il dit que « l'union avait été organisée plutôt pour être ce que l'on pourrait appeler une servante du parti, qu'en vue d'usurper les fonctions des chefs du parti. » (1). En fait, durant les neuf premières années, la conférence ne vota aucune résolution d'un caractère politique, et celles qu'elle adopta pendant la décade suivante ne furent pas beaucoup plus que des attestations de sa confiance dans les chefs du parti.

*Ses relations avec les chefs du parti.* — M. (plus tard, sir John) Gorst, qui avait présidé la conférence de 1867, fut nommé en 1870 agent principal du parti, — c'est-à-dire le chef, subordonné aux *Whips*, de l'office central des conservateurs, — et, afin de relier la nouvelle organisation représentative à l'ancien organisme centralisé, on fit de lui, l'année d'après, le secrétaire honoraire de l'union (2). Cette idée fut bientôt poussée plus loin. Dans son rapport pour 1872, le conseil dit : « Depuis la dernière conférence, il s'est opéré une combinaison grâce à quoi l'activité de l'union a été plus étroitement rattachée à celle du parti dans son ensemble, et ses bureaux ont été transportés au quartier-général du parti, dans Parliament Street. Cette combinaison a produit les meilleurs résultats, non seulement en mettant l'union plus directement en contact avec les chefs du parti, ce qui doit renforcer l'effet de son activité, mais encore en réduisant considérablement les frais d'administration. » Ainsi donc, à une période précoce de son existence, l'union prit pour secrétaire honoraire un agent responsable, par l'entremise des *Whips*, devant les chefs du parti au Parlement, et l'on ne se cacha point d'y voir un avantage.

(1) Rapport à la conférence de 1873.

(2) Rapport du conseil pour 1871. Il occupa le poste d'agent principal jusqu'à la fin de l'élection générale de 1874, où ses efforts contribuèrent beaucoup à la victoire. Il reprit ces fonctions en 1881, et fut alors nommé vice-président du conseil, de manière à mettre l'union en collaboration avec le bureau du *whip* (Rapport du conseil pour 1881.)

L'on ne se défendit point de prétendre que l'union devait suivre, non pas diriger ; car au banquet qui eut lieu cette année même à l'occasion de la conférence, le comte de Shrewsbury, en portant le toast à l'armée, déclara : « Le devoir du soldat, c'est l'obéissance ; la discipline est la caractéristique par excellence de l'armée et de la marine ; et je puis dire qu'elle est aussi le trait caractéristique de l'union conservatrice. »

*La conférence de 1872.* — Il semble que la conférence tenue en 1872 fut la première qui attirât quelque attention dans le public, et elle fut remarquable pour deux raisons. Disraëli avait soutenu que les classes ouvrières étaient de leur nature conservatrices et que l'extension du suffrage procurerait un accroissement de force à son parti. Ses adversaires, s'imaginant que le libéralisme était un corollaire de la démocratie, avaient ri de cette idée ; et bien que ses partisans eussent dépensé beaucoup d'énergie pour organiser des associations conservatrices d'ouvriers, les résultats de l'élection de 1868 parurent démentir la théorie de Disraëli. Mais la réunion de 1872 fit voir que les *Tories* n'étaient pas du tout rares parmi les ouvriers. A l'occasion de la conférence qui se tenait à Londres, un grand banquet eut lieu au Crystal Palace, et M. Cecil Raikes en prit texte pour s'écrier : « Il y a quelques années », tout le monde disait « que si l'on pouvait trouver un ouvrier conservateur, il faudrait le mettre sous un globe de verre. Nous avons trouvé pour lui, ce soir, le plus vaste globe de verre qu'il y ait en Angleterre. » Ce banquet fut célèbre également pour un discours de Disraëli, dont on se moqua en ce temps à cause de la grandiloquence caractéristique de cette phrase : « Vous ne pouvez compter que sur votre énergie propre et sur l'instinct sublime d'un peuple antique (1). » Ce fut néanmoins un remarquable discours, car il formula les principes fondamentaux de la politique *tory* pour plus de trente années à venir, et c'est là probablement

(1) *Punch* fit de ces mots le sujet d'une caricature.

un fait sans parallèle dans l'histoire contemporaine (1).

*On se plaint que l'union n'est pas représentative.* — Bien que le parti conservateur l'eût emporté dans tout le pays à l'élection générale de 1874 et que Disraëli, pour la première fois, arrivât au pouvoir ayant derrière lui une majorité, l'intérêt que le public prenait à l'union se développait lentement. Encore en 1878, pas plus de deux cent soixante-six associations conservatrices sur neuf cent cinquante ne s'étaient affiliées à l'union, et quarante-sept d'entre elles seulement envoyèrent des délégués à la conférence (2). Pourtant, des plaintes s'élevaient déjà, qui présageaient la lutte à venir. En 1876, M. Gorst, le secrétaire honoraire, mais non plus l'agent principal du parti, proposa de réorganiser le conseil en lui donnant un caractère plus représentatif (3). Son idée fut combattue par M. Raikes et elle fut repoussée au vote. L'année suivante, cependant, il revint à la charge, en proposant d'abord, de supprimer tout à fait le comité consultatif, et, ensuite, que ses membres ne puissent plus siéger au conseil. Il retira ces motions, sur la promesse que le conseil étudierait la question ; et bien que d'autres personnes recommandassent également de renforcer le conseil en accentuant son caractère représentatif, la seule

(1) Il est même à remarquer que l'orateur y suggéra un principe dont les chefs conservateurs n'ont commencé à s'occuper que tout récemment. Parmi les trois grandes idées de son parti, il rangeait le maintien de l'empire, et à ce propos il dit que lorsque l'autonomie fut accordée aux colonies, elle aurait dû être accompagnée de mesures pour l'établissement d'un tarif impérial, d'une défense commune et d'un conseil représentatif quelconque à Londres.

(2) Rapport de la Conférence de 1878. Mais beaucoup de ces associations locales peuvent n'avoir été que des sections comptant moins de cent membres et qui, par conséquent, n'étaient pas admissibles d'après le règlement.

(3) La nécessité de la réorganisation du parti sur une base plus populaire fit ensuite l'objet d'un article pressant de *M. Gorst* et Sir Henry Drummond Wolff, sous le titre *The State of the opposition* dans la *Fornightly Review* de novembre 1892.

décision prise à cette réunion fut de prescrire que le conseil lui-même ne présenterait pas à réélection plus de deux tiers de ses membres sortants.

*Modifications au règlement.* — M. Gorst abandonna son poste de secrétaire honoraire en novembre ; et, en dépit des critiques incessantes contre le conseil, lui reprochant de s'élire lui-même en trop grande partie (1), l'on ne fit rien pour en changer la composition jusqu'à ce que les libéraux eussent emporté l'élection générale de 1880. Sous l'influence de cet échec, la conférence de cette année-là adopta un nouveau règlement préparé par le conseil lui-même. Il portait que les associations seraient représentés à la conférence en proportion de leur importance numérique ; que les membres du comité consultatif ne siègeraient plus au conseil ; et qu'au lieu des vingt membres du conseil dépendant du choix des principales associations, et à qui l'on reprochait de ne pas montrer beaucoup d'assiduité, le conseil lui-même ajouterait douze personnes à la liste de ses membres. Ce plan de cooptation devait un jour ouvrir la porte à la plus audacieuse tentative de confisquer l'organisation.

*Le quatrième parti.* — C'est dans l'opposition qu'un nouveau venu trouve l'occasion de se distinguer au Parlement. Suivant la remarque de M. Winston Churchill à propos de son père : « Il n'y a guère de champ pour un partisan du gouvernement. Les *whips* réclament des votes, non des discours. Les ministres tiennent une harangue de louange ou de défense en leur faveur pour à peine moins ennuyeuse qu'une attaque (2) ». Dans l'opposition, au contraire, les francs-tireurs récoltent des applaudissements, d'où qu'ils attaquent le banc de la Trésorerie. Et, encore que le jeu politique se joue en Angleterre suivant un code conventionnel de règles que l'on observe scrupuleusement, un joueur habile peut

(1) P. ex. de la part du Dr Evans. Rapport de la conférence de 1878.

(2) *Lord Randolph Churchill*, I, p. 69.

arriver rapidement à la renommée en les violant avec audace, pourvu qu'il ait du talent, un rang élevé ou la faveur du peuple, Ces vérités furent mises à profit dans le Parlement qui siégea de 1880 à 1885, par lord Randolph Churchill et son petit groupe d'amis, qui reçurent pour les distinguer des libéraux, des conservateurs et des *home rulers* irlandais, le nom de « Quatrième parti. » L'élection générale de 1880 avait ramené Gladstone au pouvoir, et il dut affronter à l'improviste, pendant le cours de ce ministère, une série de questions délicates et embarrassantes. L'opposition conservatrice se trouvait sous la direction de sir Stafford Northcote, homme d'un tempérament solennel plutôt que combatif, qui avait été le secrétaire particulier de Gladstone au début de sa carrière et qui n'éprouvait aucune inclination à pousser les luttes parlementaires jusqu'aux extrémités. Les circonstances étaient en faveur d'un petit corps de députés, espèce d'intermédiaire entre des chevaliers errants et des brigands, qui entreprendraient une campagne de *guerillas* sous l'étandard conservateur, mais à l'occasion attaqueraient leurs propres chefs, avec une impartialité magnanime.

*Son origine et sa politique.* — Le quatrième parti débuta dans un de ces accidents dont la guerre libre est féconde (1). L'affaire Bradlaugh, qui souleva l'épineuse question de savoir si un athée de profession pouvait occuper son siège à la Chambre des Communes moyennant une affirmation ou un serment, troubla toute l'existence de ce Parlement et rapprocha entre eux, dès les premiers jours, sir Henry Wolff, M. John Gorst,

(1) Les meilleures relations du « Quatrième parti » se trouvent dans WINSTON CHURCHILL, *Life of Lord Randolph Churchill*, I, ch. III, et dans trois articles de HAROLD E. GORST, intitulés *The Story of the Fourth Party*, dans le *Nineteenth Century* de novembre décembre 1902 et janvier 1903, publiés plus tard en volume. Ces relations, écrites par les fils de deux membres de ce groupe, peuvent être tenues pour l'expression des vues de ces deux hommes politiques.

lord Randolph Churchill et M. Arthur Balfour. Dans cette affaire, ils spéculèrent avec succès sur les sentiments de la Chambre ; elle les mit immédiatement en évidence et leur enseigna la valeur d'une action concertée. Sauf une courte interruption provoquée par une divergence d'opinion au sujet de la loi de coërcition de 1881 en Irlande, les amis agirent d'accord pendant quatre ans. Ils n'avaient pas de programme formel, aucun d'eux n'était reconnu pour le chef du groupe, mais il était entendu qu'ils se défendraient mutuellement en cas d'attaque, et ils avaient accoutumé de dîner ensemble pour dresser le plan de leur action commune. Ils participèrent vigoureusement à tous les débats, ne ménagèrent pas les critiques au gouvernement, et, sous prétexte de l'aider à perfectionner ses projets, tirèrent les discussions en longueur et entravèrent sa marche. Ils réussirent très adroitement à harceler Gladstone ; chaque fois qu'ils cherchaient à provoquer un retard, ils l'entraînaient tour à tour dans de longues explications en réponse aux questions plausibles qu'ils lui posaient à propos des articles de ses projets de loi. Leur offensive et leur profession de principes populaires sous le nom de démocratie *tory* propagea leur réputation dans le pays et donna à cette poignée d'hommes une importance hors de toute proportion avec leur nombre ou leur influence directe à la Chambre des Communes.

*Ses attaques contre les chefs conservateurs.* — Durant toute sa carrière, le quatrième parti se prétendit indépendant des chefs conservateurs réguliers à la Chambre. Il alla parfois beaucoup plus loin, les taxant d'indécision et d'une incapacité de diriger qui désorganisait le parti. La mort de lord Beaconsfield en 1881 laissa les conservateurs privés d'un chef unique et reconnu ; car, si lord Salisbury fut choisi par les pairs *tories* pour diriger la Chambre des Lords, et si sir Stafford Northcote demeura, comme pendant les dernières de lord Beaconsfield, le chef à la Chambre des Communes, aucun des deux pourtant n'était considéré comme le supérieur de

l'autre en autorité. Les membres du quatrième parti assuraient que cette direction bicéphale était désastreuse pour l'incertitude qu'elle jetait dans les conseils du parti, et ils concentrèrent aussitôt leurs censures sur la personne de sir Stafford Northcote. Le point culminant de leurs attaques fut lorsqu'en avril 1883, sir Stafford eut été désigné pour inaugurer la statue de lord Beaconsfield, car ce choix semblait montrer en lui le futur premier ministre du jour où les conservateurs reviendraient au pouvoir. A cette occasion, lord Randolph Churchill écrivit au *Times* une couple de lettres où il s'exprimait durement sur le compte de sir Stafford et déclarait que lord Salisbury était le seul homme capable de prendre la tête du parti. Ces lettres furent suivies d'un article dans la *Fortnightly Review* de mai, où, sous le titre « Le Manteau d'Elie », lord Randolph décrivait la décadence du parti conservateur, exposait ses idées personnelles de démocratie *tory* comme moyen de régénération, voyait en lord Salisbury le seul héritier convenable pour le manteau de lord Beaconsfield, mais révélait en même temps la confiance qu'il avait en sa propre capacité de commander. Sa querelle avec son chef à la Chambre des Communes n'entama point sa popularité dans le pays ; et ses discours, retentissants d'invectives contre les libéraux de marque et d'appels à la sympathie des masses, charmèrent les foules du partie *tory*. Jusqu'alors il avait déprécié sir Stafford Northcote et louangé lord Salisbury, mais voici qu'il s'embarqua dans une aventure qui devait le mettre en conflit aigu avec ce dernier. M. Balfour, neveu de lord Salisbury, ne pouvait pas s'engager dans cette voie nouvelle, et il ne tarda pas à combattre son ancien frère d'armes, tandis que les deux autres membres du quatrième parti continuèrent à le soutenir.

*Le plan de lord Randolph Churchill pour s'emparer de l'union.* — Au cours de l'été de 1883, lord Randolph conçut le projet téméraire de s'emparer de l'union nationale des associations conservatrices pour en faire, sous sa direction, un puissant facteur politique dans ce parti.

L'on s'était déjà plaint, comme nous le savons, que le conseil, au lieu d'être vraiment représentatif, se trouvât aux mains d'une petite côterie qui se recrutait elle-même. De fait, le conseil avait été gouverné de concert avec les chefs du parti au Parlement, mais la direction réelle en matière électorale appartenait au « Comité central », qui était un collège distinct de l'union, créé sur les instances de lord Beaconsfield après la défaite de 1880, pour rechercher les moyens d'améliorer l'organisation du parti. Ce comité était devenu permanent et, sous les ordres des *whips*, il disposait exclusivement des sommes énormes versées pour les dépenses de campagne électorale. Des ressources pécuniaires étaient indispensables à l'union nationale pour la conquête d'une influence indépendante de quelque importance ; partant, lord Randolph Churchill entreprit, comme premier point de son plan, de lui faire attribuer une partie des fonds détenus par le comité central.

*La conférence à Birmingham en 1883.* — Les trois amis étaient déjà membres du conseil. Sir Henry Wolff y avait siégé dès l'origine ; M. Gorst, qui avait pris une part active à son travail dans le passé, venait d'y rentrer à la vice-présidence ; et lord Randolph Churchill avait été élu membre par cooptation en 1882, grâce à la voix prépondérante du président, lord Percy. Le premier acte du drame fut combiné pour la conférence qui avait lieu à Birmingham le 2 octobre 1883. Au moment où l'on y présenta la motion d'usage, d'adopter le rapport annuel, un certain M. Hudson proposa une addition en ce sens que « le conseil pour l'année suivante aurait à faire les démarches nécessaires en vue d'assurer à l'union nationale son influence légitime dans l'organisation du parti. » Il protesta qu'il n'était pas digne des ouvriers conservateurs de les mener par le bout du nez et que l'union nationale devait avoir la direction de sa propre politique.

*Discours de Randolph Churchill.* — Lord Randolph Churchill appuya cette proposition par un brillant dis-

cours où il montrait comment le comité central avait accaparé toute l'influence et toutes les ressources dont le parti disposait. « Depuis lors, ajouta-t-il, en dépit des efforts incessants de la part de plusieurs membres de votre conseil et malgré des frottements qui se sont fait sentir perpétuellement, votre conseil a été tenu en tutelle, vous avez été appelés d'année en année à élire un conseil qui ne délibère pas et un exécutif qui n'administre pas... Je voudrais voir le contrôle de l'organisation du parti arraché des mains d'un comité qui se recrute soi-même, et confié aux mains d'un corps électif (1) ». Il laissa entendre que le comité central avait employé de l'argent, lors des dernières élections, dans un but de corruption, et il déclara que de pareilles manœuvres ne cesseraient que le jour où les fonds du parti seraient administrés ouvertement. Il prédit, enfin, que le parti conservateur ne reviendrait plus au pouvoir à moins de gagner la confiance des classes ouvrières, et que pour cela, il fallait leur offrir de prendre une part, mais une part réelle au gouvernement du parti. Plusieurs orateurs parlèrent en sens inverse, et parmi eux lord Percy, qui répudia l'accusation de manœuvres corruptrices portée contre le comité central. Il dit que lui-même et d'autres avaient été membres à la fois du comité et du conseil et qu'il existait entre ces organismes un constant échange d'idées. Il accepterait, toutefois, l'addition proposée, mais sous la condition que la conférence ne fût pas liée à aucun des modes d'exécution que l'on avait préconisés. Après quoi, l'addition fut adoptée à l'unanimité (2).

(1) Ces paroles sont extraites du procès-verbal manuscrit de la conférence, déposé aux archives de l'union nationale. Le langage en est plus bref et diffère par quelques détails sans importance de celui qui est apporté dans la vie de lord Randolph par Winston Churchill.

(2) De même qu'une motion invitant le conseil à rechercher pour l'élection de ses membres une méthode qui permit aux associations d'être représentées dans son sein par des délégués.

*Lord Randolph devient président du conseil de l'union.* — Lord Randolph Churchill fut élu au conseil, de même qu'un bon nombre de ses adversaires. Les deux partis s'équilibraient à peu près, mais lui et ses amis avaient le grand avantage de posséder un plan précis et bien conçu. Il s'agissait de choisir par cooptation douze membres et, en proposant les noms d'hommes distingués pris dans les grandes villes et auxquels ses adversaires pouvaient difficilement faire objection, lord Randolph conquit au sein du conseil une majorité peu élevée mais décisive. Dès la première réunion, en décembre, il obtint la désignation d'un comité chargé d'étudier les meilleurs moyens d'exécuter la motion additionnelle votée à la conférence. Le comité fut composé en grande partie de ses amis et le nomma aussitôt son président, bien qu'en vertu de l'usage suivi jusqu'alors, le président du conseil de l'union, lord Percy, eût dû présider également tous les comités. Au commencement de janvier 1884, le comité eut une entrevue avec lord Salisbury et lui fit part du malaise qui régnait au sujet de l'organisation du parti et du désir qu'avait l'union d'obtenir la part d'influence qui lui revenait dans l'administration de ses affaires. Lord Salisbury s'engagea à y réfléchir. Cependant, le 1er février, lorsque le comité rendit compte de ses démarches au conseil, lord Percy protesta contre son exclusion de la présidence du comité, et il y eut plusieurs motions tendantes à déclarer qu'il lui appartenait de présider les réunions des comités ; mais elles furent rejetées à une faible majorité. Là-dessus, il donna sa démission de président du conseil et, comme il refusait de revenir sur sa décision, le 15 février lord Randolph Churchill fut élu pour lui succéder par dix-sept voix contre quinze données à M. Chapelin. Lord Salisbury, toutefois, sans tenir aucun compte du changement de président, communiquait toujours avec le conseil par le canal de lord Percy, ce qui exaspérait les partisans de lord Randolph.

*La lettre de lord Salisbury, du 29 février 1884.* —

Le 29 février, lord Salisbury répondit, dans une lettre à lord Randolph Churchill, en son nom et de la part de sir Stafford Northcote, aux propositions qui lui avaient été faites en janvier. Il commençait par remarquer que l'union n'avait émis aucune proposition et qu'elle se bornait à représenter que le conseil n'était pas suffisamment admis à concourir à l'organisation pratique du parti. « Il nous paraît, écrivait-il, que cette organisation est locale et doit demeurer telle dans tous ses traits essentiels. Mais il y a beaucoup de choses encore dont un organe central, comme le conseil de l'union nationale, peut se charger au grand avantage du parti. Il représente les nombreuses associations dont dépend l'activité du parti dans leurs circonscriptions respectives. Il peut surveiller et stimuler leurs efforts ; leur fournir des conseils et, dans une certaine mesure, des fonds ; leur procurer des conférenciers ; les assister dans l'amélioration et le développement de la presse locale ; et les aider à perfectionner le mécanisme de l'inscription des électeurs et la méthode de recrutement des travailleurs volontaires en temps d'élection. Il lui appartiendra spécialement d'insister auprès des associations locales qu'il représente sur le devoir capital de choisir en temps utile les candidats qui devront se présenter au moment de la dissolution. Il nous semble que ce champ d'activité est étendu, — aussi étendu même que la nature des choses le permet. » Mais il ajoutait que toute proposition que le conseil désirerait soumettre recevrait de sa part autant que de sir Stafford un examen attentif.

*La lettre est interprétée de travers par lord Randolph.* — Certes, les auteurs de la lettre avaient eu le dessein d'énumérer en substance les fonctions mêmes que le conseil avait remplies jusqu'ici ; mais les membres du comité affectèrent d'y lire avec joie une acceptation complète de leur plan. Ils préparèrent donc un rapport au conseil, déclarant que les attributions qui, d'après la lettre de lord Salisbury, appartenaient au conseil, étaient de celles que jusqu'alors et sauf l'exception des confé-

renciers, on ne lui avait pas permis d'exercer. « Le conseil, ajoutaient-ils, comprendra sans doute que, pour l'accomplissement convenable des devoirs que les chefs du parti lui imposent désormais, la constitution de ressources considérables devient une nécessité primordiale.» Il fallait donc le conseil réclamât une somme précise sur les fonds qui se trouvaient entre les mains du comité central et dont il n'avait reçu auparavant que des subsides irréguliers et incertains. Le rapport recommandait de nommer un comité restreint, lequel serait chargé d'exécuter le plan de lord Salisbury, de prendre la responsabilité des dépenses urgentes, de se mettre en rapport avec toutes les associations locales dans le but de se documenter sur leurs candidats, leurs élections, leurs ressources et leurs agents et de demander à ces associations « la plus libre et la plus entière communication de tous les renseignements concernant les questions politiques et parlementaires au point de vue des localités ». Toutes les questions intéressant les grands principes généraux de la politique de parti devaient être réservées pour la décision du conseil, mais le président et le vice-président auraient le droit d'accomplir tous les actes ordinaires d'administration dans l'intervalle des réunions. Il est à peine nécessaire de faire remarquer ici l'imitation de la fédération libérale nationale telle qu'elle fonctionnait à cette époque, et le grand pouvoir que ces changements allaient mettre entre les mains de lord Randolph Churchill.

*La correspondance se poursuit.* — Lord Salisbury eut connaissance du rapport et s'empressa de dissiper tout malentendu. Dans une lettre à lord Randolph, le 6 mars, il affirma qu'il n'avait pas entendu que l'union prît en aucune façon la place du comité central et qu'il espérait que leurs chemins respectifs ne couraient aucun risque de se croiser. Lord Randolph répondit qu'il craignait que cet espoir ne fût déçu. « Dans la lutte entre un organe populaire et une corporation fermée, celle-ci, aujourd'hui, je le constate avec plaisir, doit succom-

ber (1) ». Un échange de correspondance eut lieu également entre lord Salisbury et lord Percy, le premier écrivant que « le comité central représente les chefs, qui d'ailleurs le nomment. Quant aux attributions qui ont toujours appartenu et qui appartiennent encore aux chefs du parti et qui dépendent de leur sanction, elles ne peuvent être déléguées qu'aux personnes que nous désignons ». Il ajouta que, d'après lui, aucun changement sur ce point ne serait à souhaiter, et qu'il ne pouvait pas penser que l'adoption de ce rapport fût opportune. Lord Percy lut cette lettre au conseil et proposa que le rapport ne fût point accepté, mais le conseil rejeta cette notion par dix-neuf voix contre quatorze : ensuite il adopta le rapport et chargea le comité de conférer avec les chefs du parti sur les meilleurs moyens d'exécuter les plans esquissés dans leurs lettres.

On imagine qu'elle fut l'humeur des chefs, et l'on peut y voir l'excuse de leur démarche, mal inspirée néanmoins, car elle blessa les membres du conseil qui étaient des personnalités locales importantes (2) et qui probablement n'avaient jamais eu l'intention d'offenser lord Salisbury. Trois jours après l'adoption du rapport, une lettre sèche de M. Bartley, agent principal du parti, faisait sommation à l'union nationale de quitter les locaux qu'elle occupait conjointement avec le comité central. Lord Randolph Churchill ne manifesta aucun ressentiment de ce procédé, mais, affectant de traiter les objections des chefs comme si elles ne visaient que les détails du rapport, il proposa de le modifier en partie, spécialement par un changement qui ferait voir que les questions politiques générales réservées au conseil devaient concerner non pas les affaires publiques, mais uniquement l'organisation du parti.

*La lettre de lord Salisbury, du 1er avril 1884.* — Lord

(1) Ces deux lettres ne figurent pas dans le rapport du conseil, mais elles sont reproduites par M. Winston Churchill.

(2) Winston Churchill, *Lord Randolph Churchill*, i, p. 318.

Randolph tint également une conférence avec lord Salisbury, et ce fut l'occasion d'un nouveau malentendu. Car le 1er avril, lord Salisbury écrivit que puisque lui-même et sir Stafford Northcote avaient déjà exprimé leur désapprobation de ce rapport, ils ne pouvaient plus y revenir en l'absence d'explications ; mais que certains passages en avaient été expliqués dans cette conférence et qu'il avait été entendu clairement que l'union nationale n'avait point dessein d'empiéter sur le domaine du comité central ni de prendre à propos de questions politiques aucune attitude qui serait inacceptable pour les chefs du parti. Il était très satisfaisant, disait encore la lettre, de trouver le conseil disposé à admettre que les affaires réglées jusqu'ici par les chefs et les *whips* devaient continuer à dépendre d'eux, y compris la dépense des fonds inscrits au nom du comité central. Lord Salisbury procédait ensuite à la description des attributions propres du conseil en des termes évidemment pesés de manière à signifier la même chose que sa lettre du 29 février (1). Il ajoutait qu'afin d'assurer la complète unité d'action,

(1) « Il nous paraît que ces objets peuvent être décrits comme étant les mêmes que ceux pour lesquelles les associations elles-mêmes travaillent. L'objet principal de l'existence des associations est d'entretenir et de propager les convictions conservatrices et d'accroître par là le nombre des électeurs conservateurs. Cela se fait en agissant sur l'opinion par divers moyens : en établissant des clubs, en tenant des réunions, en procurant l'assistance d'orateurs et de conférenciers, en distribuant des publications défendant les opinions conservatrices, en recueillant les faits qui doivent servir aux orateurs et publicistes conservateurs, et en renforçant la presse locale.

« Dans toute cette activité, le rôle du conseil de l'union nationale consiste à aider, stimuler et guider les associations qu'elle représente.

« Les associations peuvent aussi faire de très utile besogne en surveillant l'inscription des électeurs et, aux époques d'élection, en recrutant des agents volontaires et des moyens de transport gratuits. »

Cette lettre et la réponse sont reproduites intégralement dans Winston Churchill, *Lord Randolph Churchill*, I, App. II.

il était souhaitable que les *whips* fissent de droit partie du conseil et assistent aux réunions de tous les comités ; et il terminait en disant que, dans ces conditions, une séparation des deux institutions ne serait pas nécessaire.

*Réplique mordante de lord Randolph.* — Lord Randolph convoqua immédiatement le comité d'organisation, et, bien que trois membres seulement y fussent présents outre lui-même, il adressa à lord Salisbury, au nom du comité, une lettre únique dans les annales politiques de l'Angleterre. Ce document est long, mais les extraits qui suivent permettront d'en saisir la portée et d'en juger le ton : « Il est de toute évidence pour nous, y lisait-on, que... nous n'avons pas réussi le moins du monde à faire pénétrer dans votre esprit rien qui ressemble à une idée soit de la signification du mouvement que l'union nationale a entamé à Birmingham en octobre dernier, soit des conséquences déplorables qu'une négligence ou une répression de ce mouvement par les chefs du parti aurait pour la cause conservatrice. Les résolutions de la conférence de Birmingham... signifiaient que les vieilles méthodes d'organisation de parti, — à savoir : la direction des élections parlementaires au moyen des ressources que le *leader*, le *whip* et l'agent salarié tirent de fonds secrets, — que ces méthodes, qui pouvaient convenir pour le maniement des *householders* à dix livres, étaient désormais tout à fait surannées et n'obtiendraient pas la confiance des masses du peuple auxquelles le *Reform Bill* de M. Disraëli avait procuré le droit de vote... Les délégués à la conférence étaient évidemment d'avis que... l'organisation du parti devrait devenir une imitation... du *caucus* de Birmingham. Il se peut bien que le *caucus* soit un nom mal sonnant et de mauvais présage aux oreilles des classes aristocratiques et privilégiées, mais il est incontestablement la seule forme d'organisation politique capable de rassembler, guider et diriger dans un but commun de grandes masses électorales... Il semblait tout d'abord, d'après la lettre que nous eûmes l'hon-

neur de recevoir de vous le 29 février, que Votre Seigneurie et sir Stafford Northcote entrassent pleinement et avec sympathie dans les vœux du conseil (1)... Pourtant, le conseil commit l'erreur grave de s'imaginer que Votre Seigneurie et sir Stafford Northcote fussent sincères en lui souhaitant de devenir une source réelle d'utilité pour le parti... Le conseil a été cruellement détrompé... vous abandonnez entièrement le langage précis de votre lettre du 29 février, pour prendre refuge dans des propositions vagues, nébuleuses et tout à fait intangibles. Enfin, dans le dessein de réduire complètement et à tout jamais le conseil de l'union nationale à son ancienne condition de dépendance et de servilité envers certaines personnes sans responsabilité qui jouissent de votre faveur, vous exigez que les *whips* du parti... siègent de droit au conseil... Il se peut que les influences occultes et puissantes, qui jusqu'ici ont agi sans succès sur le conseil, à la connaissance et de l'aveu de Votre Seigneurie et de sir Stafford Northcote, doivent enfin réussir à réduire l'union nationale à son ancien état d'illusion et d'impuissance ; en ce cas, nous saurons ce que nous avons à faire pour nous dégager de toute responsabilité de l'échec d'une tentative faite pour détourner les malheurs et les revers qui, nous en sommes assurés, sous le régime démoralisant de l'intrigue et de l'organisation secrète qui domine à présent, atteindront le parti conservateur et le suivront lors d'une élection générale ».

Une copie de cette lettre fut lue au conseil le lendemain ; il y eut une motion portant que le conseil en regrettait le ton insolent et inconvenant et déclinait toute responsabilité à cet égard. Elle fut rejetée par dix-neuf voix contre treize, et l'on nomma un comité exécutif

(1) Ici se place la répétition des fonctions que lord Salisbury attribuait au conseil, et que l'on qualifie de claires, précises et satisfaisantes. Et c'est un des traits admirables en cette affaire, que l'assurance avec quoi l'on présume que ces paroles signifient tout autre chose que ce que Sa Seigneurie doit avoir voulu dire.

chargé d'appliquer les recommandations contenues dans le rapport.

*Les négociations sont reprises.* — L'on pourrait supposer qu'après avoir reçu une lettre de cette sorte, lord Salisbury voulût rompre définitivement avec lord Randolph Churchill et refusât de communiquer plus longtemps avec le conseil ; mais la politique crée de singulières associations, spécialement sous une forme de gouvernement parlementaire. Lord Salisbury ne pouvait pas risquer de s'aliéner une institution qui représentait une fraction considérable des conservateurs dans le pays ; et c'eût été une folie pour lord Randolph que de couper les ponts derrière soi. Ils reprirent donc les négociations, par l'entremise d'une tierce personne, presque suivant les termes de la lettre de lord Salisbury datée du 1er avril, sauf qu'une somme annuelle de trois mille livres sterling serait versée à l'union nationale ; et ils étaient arrivés à se mettre à peu près d'accord, lorsqu'un accident vint tout brouiller pour quelque temps encore.

*Elles sont rompues.* — M. J. M. Maclean, un des partisans de lord Randolph au conseil, qui avait eu en vue simplement de déloger sir Stafford Northcote, se mit à redouter que l'agitation n'eût pour résultat de déloger également lord Salisbury ou de provoquer une rupture véritable dans le parti. Dans l'ignorance des négociations qui se poursuivaient, il proposa à la réunion du conseil, le 2 mai, de charger un comité spécial de conférer avec le comité central dans le but de rétablir l'harmonie et l'unité d'action (1). L'on donna lecture de lettres qui faisaient valoir que des démarches en cours amèneraient probablement une entente ; lord Randolph avertit M. Maclean qu'il considérerait la motion comme l'expression d'un manque de confiance. Rien n'y fit. M. Maclean persista, et comme plusieurs des amis de lord Randolph étaient absents, il emporta le vote de sa motion par dix-sept voix

(1) Le récit de l'incident par MACLEAN lui-même figure dans ses *Recollections of Westminster and India*, pp. 68-79.

contre treize. Lord Randolph alors se retira de la présidence du conseil de l'union ; mais sa popularité dans le pays était grande et sa démission inspira un sentiment général de regret au sujet de cette querelle entre des membres influents du parti. Une conférence des présidents des associations conservatrices des huit principales villes de province s'entremit en faveur de la paix. Elle rédigea un mémorandum où elle déplorait le manque d'harmonie, suggérait une transaction fort semblable à celle qu'avaient à peu près atteinte les négociations récemment interrompues et proposait que, dans le cas où ces idées seraient admises, lord Randolph revînt sur sa démission.

*On conclut une trève.* — Ce memorandum fut soumis au conseil dans sa réunion du 16 mai, et lord Randolph réélu président à l'unanimité. Dans la même réunion, le comité, composé principalement d'adversaires de lord Randolph, qui avait été chargé de conférer avec le comité central, rapporta qu'il avait conclu un accord. Les termes en étaient de nouveau précisément ceux que lord Salisbury indiquait dans sa lettre du 1er avril, sauf l'allocation annuelle de trois mille livres sterling à l'Union (1). Etant

(1) On peut les résumer comme suit :

1. Les deux institutions occuperont les mêmes locaux.

2. L'union veillera à la formation et à l'entretien d'associations locales. Les agents du comité central l'y aideront et feront rapport à l'union par la voie de l'agent principal.

3. Les élections parlementaires, la recommandation des candidats et les questions de politique générale resteront en dehors des attributions de l'union.

4. L'union publiera la littérature qu'elle voudra et fournira les orateurs.

5. Le conseil aidera les chefs du parti à organiser des réunions publiques et à distribuer des brochures.

6. Le comité central fixera un subside annuel à l'union.

7. Le premier *whip* et l'agent principal siègeront au conseil, et le premier *whip* sera membre de tous les comités.

8. Si le premier *whip* pense qu'une démarche de l'Union est incompatible avec l'intérêt du parti, la question sera soumise à la décision des chefs du parti.

donnée la source de ces conditions, il n'est pas étonnant qu'elles ne plurent guère aux partisans de lord Randolph ; aussi furent-elles renvoyées à l'examen du comité renforcé par l'addition de nouveaux membres. Un mois se passa, et à la réunion du 13 juin, le comité rapporta qu'il avait proposé certaines modifications que les chefs refusaient d'accepter (1). L'affaire fut de nouveau renvoyée au comité, mais, en fin de compte, le 27 juin, celui-ci fit savoir qu'il avait conclu un accord suivant les lignes du projet antérieur, et on l'adopta tel quel.

A part un modeste subside annuel, lord Randolph en réalité n'avait rien obtenu pour l'union nationale (2). Personnellement, il était devenu le personnage principal de l'institution qui se donnait pour la grande organisation représentative du parti, car le président de son conseil était le fonctionnaire le plus important de l'union ; mais le rôle de l'organisation elle-même demeurait en substance ce qu'il était auparavant. Pourtant, la transaction que l'on avait conclue n'était qu'une simple trêve, et les deux camps intriguèrent vivement auprès des délégués à la conférence imminente, chacun espérant une victoire décisive qui lui donnerait sur le conseil une autorité sans partage.

*La conférence de Sheffield.* — La conférence de l'union nationale pour l'année 1884 se réunit à Sheffield le 23 juillet. Elle fut exceptionnellement nombreuse, les délé-

9. Les chefs du parti désigneront un ou deux membres du conseil de l'union pour siéger au comité central.

Il est à remarquer que cet arrangement accordait aux chefs du parti des pouvoirs plus précis qu'ils n'en avaient jamais eu sur l'union nationale.

(1) Ces modifications consistaient à supprimer les n$^{os}$ 1 et 9 ci-dessus, et à donner au premier *whip* simplement le droit d'assister aux séances de tous les comités, au lieu d'en être membre.

(2) M. Winston Churchill (I, pp. 324, 331) et M. Ostrogorski attribuent à lord Randolph un succès considérable. Mais cette opinion ne me paraît guère conciliable avec la correspondance, les rapports des comités et les délibérations du conseil, reproduits dans le rapport imprimé qui fut soumis à la conférence suivante.

gués dans la salle, au nombre de quatre cent cinquante environ, représentant deux cent trente-quatre associations. Dans le discours qu'il fit en déposant le rapport du conseil, lord Randolph rappela les dissentiments qui avaient éclaté et pria les délégués d'élire des membres qui prendraient le parti d'un côté ou de l'autre. Son but, dit-il, avait été d'établir une organisation sincèrement populaire, qui exerçât son influence directement au centre des affaires, de manière que le parti *tory* fût un parti autonome ; mais jusqu'ici, ceux qui possédaient l'influence avaient réussi à contrecarrer ce dessein. Ce discours fut suivi d'un débat des plus animés, qui naturellement se termina par l'adoption du rapport. Le véritable intérêt de la réunion se concentra sur l'élection au conseil, mais avant d'y procéder, l'assemblée réforma la méthode de ce choix. Au lieu de nommer vingt-quatre membres à qui l'on permettait d'en désigner douze autres, une résolution fut adoptée aux termes de laquelle les trente-six membres seraient élus directement par la conférence, et ainsi le vote de celle-ci devenait décisif pour la composition du conseil. A en juger par les délibérations de la conférence au sujet de certaines questions secondaires d'organisation et par le chiffre des voix qu'obtint personnellement la candidature de lord Randolph au conseil, il se trouvait appuyé par la majorité des délégués ; mais ceux-ci ne se rangèrent point, comme il l'avait espéré, catégoriquement d'un côté ou de l'autre. Lord Randolph lui-même obtint 446 suffrages, tandis que le nom le plus favorisé après le sien, bien qu'étant celui d'un de ses partisans, n'en recueillit que 298. Pourtant, lorsque le résultat fut proclamé, ses amis ne formaient qu'une petite majorité dans le conseil.

*Lord Randolph fait la paix et abandonne l'union.* — Lord Randolph Churchill remportait la victoire, mais une victoire qui ne valait guère mieux qu'une bataille indécise. Sa propre réélection à la présidence était certaine et, pour le moment, il régnait au conseil, mais son pouvoir ne serait pas incontesté et la durée n'en serait point

garantie. Il pouvait se servir de l'union de la manière la plus désagréable pour lord Salisbury, mais il n'en était pas le maître au point qu'il pût en user à sa fantaisie. D'ailleurs, l'intérêt des deux camps leur commandait de faire la paix et les négociations furent parfaites en quelques jours. Le comité central disparut quant à la forme ; la *Primrose League*, fondée récemment par le quatrième parti, fut reconnue par les chefs ; lord Randolph se retira de la présidence du conseil de l'union ; la confiance mutuelle et l'harmonie d'action furent rétablies. Il semble que telles furent les conditions expresses (1). Quant aux termes réels du compromis, il est impossible de dire à présent s'ils furent jamais précisés ou si on leur laissa la forme d'un engagement tacite.

Le résultat pratique fut la dissolution du quatrième parti ; lord Randolph abandonna l'union nationale à son sort, il conforma sa conduite à celle des chefs parlementaires et reçut un siège dans le cabinet quand les conservateurs remontèrent au pouvoir. La réconciliation fut scellée en un banquet offert par lord Salisbury au conseil de l'union.

*Sa carrière dans la suite.* — Le reste de la carrière de lord Randolph Churchill peut se raconter en peu de mots. Il ne prit aucune part à la réorganisation de l'union et bientôt même il cessa complètement de paraître aux réunions du conseil. Mais quand lord Salisbury forma son ministère, au mois de juin 1885, il lui offrit le poste de secrétaire d'Etat pour l'Inde, avec un siège dans le cabinet. Lord Randolph déclara n'accepter qu'à une condition : c'était que sir Stafford Northcote cesserait de diriger la Chambre des Communes. Lord Salisbury, qui jusque-là était demeuré fidèle à sir Stafford, hésita, mais en fin de compte le vieil homme d'Etat fut relégué dans l'oubli à la Chambre des Lords et sir Michael Hicks-Beach prit sa place comme chef à la Chambre des Communes. Le succès de lord Randolph avait été extraordi-

(1) WINSTON CHURCHILL, *Lord Randolph Churchill*, I, pp. 356-359.

naire, mais celui-ci se trouvait destiné à atteindre dans un avenir rapproché une situation encore plus éclatante. Le projet de *Home Rule*, pendant la session de 1886, lui fournit l'occasion d'accroître sa réputation de tacticien parlementaire, et, lorsque les élections générales qui suivirent le rejet de ce bill amenèrent de nouveau les conservateurs au pouvoir, il se vit attribuer le poste de chancelier de l'Echiquier et la direction à la Chambre des Communes. Sa popularité dans le pays était plus grande que jamais ; son apparition sur l'estrade à la conférence de l'union nationale, le 26 octobre 1886, « fut le signal d'une formidable explosion d'acclamations sans fin » (1), et des adresses lui furent offertes au nom de plusieurs centaines d'associations. Mais il estima trop haut son influence personnelle, et on lui attribue généralement d'avoir pensé qu'une querelle de plus le laisserait seul maître du parti. Il choisit mal son terrain, car il se posa dans le cabinet en partisan de la réduction des dépenses pour l'armée et la marine, à un moment où la tendance à l'économie était au déclin dans la nation. Ses collègues ne purent s'entendre avec lui, et le 20 décembre il offrit sa démission au premier ministre. Il comptait apparemment sur une victoire ; mais M. Goschen, unioniste libéral, prit sa place et le gouvernement continua sans lui (2). Il ne sut pas comprendre qu'autre chose était un conflit en 1884 avec les chefs du parti conservateur aux Chambres du Parlement, dont aucun des deux encore n'avait montré qu'il fût capable de diriger le cabinet ni gagné la pleine confiance du pays, et autre chose une querelle en 1886 avec le gouvernement de la nation, à un moment où celui-ci s'élevait aux yeux de la majorité du peuple comme un rempart contre la désunion. Cette erreur de calcul lui fut fatale, et pendant les quelques

(1) *Times* du 27 octobre 1886, p. 6, col. 3.

(2) L'explication que M. Winston Churchill donne de l'incident est des plus intéressantes, mais les motifs qu'il attribue à son père ne paraissent pas tout à fait conséquents entre eux.

années qui lui restèrent à vivre, il ne retrouva jamais une situation d'importance politique.

*Reconstruction de l'union nationale.* — Cependant, l'union nationale subit une transformation. Les chefs du parti étaient décidés à ce qu'on ne pût plus s'en emparer ni s'en servir pour leur forcer la main. Mais tout changement devait s'opérer sans compromettre l'apparence d'une organisation démocratique ; on croyait, d'ailleurs, que si l'union devenait en réalité largement démocratique, elle serait plus encline à suivre les chefs du parti et moins facile à confisquer que si elle représentait seulement une fraction des associations locales. Sous ce rapport, la situation offrait quelque ressemblance avec celle de la fédération libérale nationale après la lutte du *Home Rule*, une année plus tard. L'heure était propice pour reconstruire l'union, car la loi de « redistribution » de 1885 avait modifié les limites des circonscriptions et devait obliger ainsi maintes associations locales à se constituer derechef. Il est intéressant de noter que ces changements ne provoquèrent point de lutte entre les éléments de l'union qui s'étaient trouvés en conflit précédemment ; les discussions avaient d'ailleurs pris fin avec la retraite de lord Randolph Churchill.

*Les premiers changements, en 1885.* — Par les premières modifications, opérées en 1885, l'on voulut donner à l'union une base plus large et au conseil un caractère plus représentatif. La disposition capitale fut la règle portant que chaque association conservatrice serait affiliée sans décision spéciale. L'union devint ainsi réellement une organisation nationale de parti telle qu'elle n'avait jamais été auparavant, car le rapport pour 1887 fit connaître que le nombre des associations affiliées s'élevait à 1100. Les changements de 1885 n'affectèrent pas sérieusement la structure de l'union ni ses relations avec le bureau du *whip*, mais ces questions furent immédiatement soulevées par trois hommes. L'un d'entre eux était sir Albert Rollit, qui rédigea et fit voter une nouvelle série de règles. Un autre fut le capitaine Middleton, qui conçut le plan

sur lequel ces règles étaient établies. Il fut nommé agent principal du parti en 1885 et devint en 1886 secrétaire honoraire de l'union. Il occupa ces deux fonctions jusqu'en 1903, et, pour autant que le succès des conservateurs au scrutin pendant la période de leur ascension fut le résultat de l'organisation politique, c'est au capitaine Middleton plus qu'à personne d'autre qu'ils le durent. Le troisième était M. Southall, qui devint secrétaire de l'union en 1889 et l'est toujours resté depuis lors. Sa collaboration constante avec le capitaine Middleton a fait disparaître les difficultés sérieuses qui avaient existé entre l'union et le bureau du *whip*, et leur permit de travailler en parfaite harmonie.

*La nouvelle organisation.* — Les nouveaux statuts furent adoptés dans une conférence spéciale tenue au au mois de mai 1886 et à laquelle participèrent plus de six cents délégués. Sauf de légères modifications pour ce qui regardait l'union elle-même, en 1887, et pour ce qui concernait les unions divisionnaires, en 1888, 1889 et 1890, ces statuts demeurèrent en vigueur jusqu'en 1906. Ils ont donc régi l'organisation du parti conservateur pendant la période de la plus grande et de la plus longue prospérité qu'il ait connue depuis le *Reform Act* de 1832. Ils déclarent que les objets de l'union sont : de former un centre d'action commune, de communication et de coopération entre les associations ; de promouvoir l'organisation d'associations ; de propager les principes conservateurs, et de permettre aux associations d'exprimer les vœux des conservateurs par des pétitions et des résolutions. Ils portent que l'association principale de chaque circonscription d'Angleterre et du Pays de Galles fera partie de l'union sans cotisation, tandis que tout autre association ou club de cinquante membres peut y être admis moyennant une souscription annuelle d'une guinée (1) ; et que toute per-

(1) Pour les clubs d'ouvriers comptant moins de cent membres ce droit est réduit de moitié.

sonne peut être admise au titre de membre d'honneur ou de vice-président contre le payement d'une somme correspondante à ces dignités (1). Ils décident que la conférence comprendra le bureau et les membres d'honneur de l'union, et les délégués des associations contribuantes des dix nouvelles unions divisionnaires et des principales organisations d'Ecosse et d'Irlande (2). Le conseil fut composé du président et des *trustees* ; d'un des *whips* et de l'agent principal du parti ; de ving et un membres élut par la conférence ; et du président ainsi que de trois représentants élus par chacune des associations divisionnaire.

*Les dix unions divisionnaires.* — A l'intérieur de l'union, qui ne comprenait que l'Angleterre et le Pays de Galles, on créa dix nouvelles divisions territoriales ; et chaque union provinciale ou divisionnaire renfermait tous les membres de l'union nationale de cette division, tant les associations que les individus. Elle avait sa réunion annuelle, correspondant à la conférence, et son conseil (3). En fait, elle devait être une miniature de l'union nationale elle-même, avec une structure et des fonctions pareilles.

Le mécanisme de l'union nationale et de ses ramifications paraît formidable ; mais, en pratique, on l'a trouvé moins compliqué qu'en apparence. La réforme capitale fut la création des unions provinciales ou division-

(1) Les sommes requises pour ces dignités sont les mêmes que lorsque l'union fut d'abord constituée. Les souscriptions des associations sont réparties par moitié entre l'union nationale et les unions divisionnaires ; celles des individus appartiennent entièrement à l'union divisionnaire, sauf dans le cas des dons viagers ; ceux-ci reviennent à l'union nationale, mais la moitié de l'intérêt en est attribué à l'union divisionnaire.

(2) L'on y ajouta en 1872 l'agent principal salarié ou secrétaire de chaque circonscription d'Angleterre et du Pays de Galles. Mais cette disposition n'a guère eu d'importance, car la plupart de ceux-ci ne peuvent pas se permettre le voyage.

(3) Tous les députés conservateurs représentant les circonscriptions d'une division reçurent le droit d'assister à la réunion annuelle et la qualité de membres de son conseil.

naires qui vinrent s'interposer entre les associations locales, d'une part, et d'autre part, la conférence et le conseil. L'objet de leur institution, fut-il dit, était le développement de l'énergie locale que l'on considérait comme essentiel pour le succès du parti : l'on fit remarquer que la représentation passait ainsi par degrés, depuis l'électeur individuel, à travers les associations et clubs de section ou de district et à travers les associations centrales de chaque circonscription, jusqu'aux conseils provinciaux, pour être totalisée dans la conférence et le conseil de toute l'union (1). Peut-être, en disant « filtrait » au lieu de « passait », aurait-on mieux exprimé l'intention réelle, car les unions divisionnaires furent établies en manière de sauvegarde contre les caprices populaires et l'ambition personnelle. L'on espérait qu'elles fonctionneraient comme des compartiments étanches, car on comptait que les dix divisions ne perdraient point la tête toutes ensemble et qu'il serait difficile pour une personnalité quelconque de les confisquer, une à une, en nombre suffisant pour se rendre maître de l'union. Pourtant, elles ne développèrent pas une vie personnelle bien vigoureuse, et elles n'ont pas assez de solidité corporative pour soutenir des assemblées délibérantes particulières. Leurs réunions annuelles n'ont guère été que l'occasion pour le président de faire un discours. Bref, les divisions n'eurent pas beaucoup de conséquence comme bases de réunion représentatives du parti.

*Concentration du pouvoir.* — Si les divisions ne prirent pas une grande importance au point de vue délibératif, elles eurent une valeur considérable au point de vue administratif et furent surtout utiles comme districts pour la propagation des doctrines conservatrices. De plus, elles ont fourni le moyen de concentrer au quartier général la direction du parti, et la voie de communication par laquelle il pouvait rester en contact avec le bureau du *whip*. C'est ce que l'on faisait entendre con-

(1) Rapport du conseil, octobre 1886

fusément lorsque le rapport du comité rédacteur du nouveau règlement exprimait l'espoir que : « Dans vos associations locales, dans les unions provinciales et dans l'union nationale, de même que dans l'aide du premier *whip* et de l'agent principal, vous trouverez une chaîne d'assistance d'expérience et d'autorité, qui reliera notre parti. » En effet, un des *whips* et l'agent principal du parti devenaient membres de droit non seulement du conseil de l'union nationale elle-même, mais encore du conseil et du comité exécutif de chacune de ses divisions. C'était là, bien entendu, une partie de cette « chaîne d'assistance, d'expérience et d'autorité qui reliera notre parti. »

L'on put voir encore l'importance, sous le même rapport, d'une autre règle parmi celles qui concernaient les unions divisionnaires. Il s'agit de la disposition qui prévoyait l'emploi, comme secrétaire divisionnaire, d'un sous-agent de l'office central, à titre gracieux. La division s'épargnait ainsi un traitement et un loyer, tandis que l'agent principal, représentant des chefs et des *whips*, trouvait dans le secrétaire un agent choisi et payé par lui-même. Ce rapport était d'autant plus utile, que l'habitude de remplacer chaque année le président de l'union divisionnaire et le président de son conseil ne permettait à personne d'acquérir une influence considérable, sauf au secrétaire qui était permanent. Cette combinaison fut adoptée dans la plupart des divisions. Là même où elle ne le fut point, le secrétaire se conduisait comme s'il était le subordonné du capitaine Middleton, et comme il se trouvait constamment en communication avec les agents locaux, il possédait des renseignements sur la situation politique dans toute sa division et pouvait tenir l'agent principal en contact avec toute l'organisation du parti. Plein de tact et jouissant d'une grande popularité personnelle, le capitaine Middleton, grâce à ses relations avec les agents divisionnaires et par sa collaboration étroite avec l'union nationale, les clubs conservateurs et d'autres corps auxiliaires, parvint à réunir dans son bureau tous les fils de l'organisation conservatrice, sans

susciter de jalousie et sans paraître exercer plus d'influence que sa fonction n'en comportait naturellement. Il en résulta que, tout le temps que le capitaine Middleton occupa le poste d'agent principal, l'organisation conservatrice fut un instrument administratif d'une haute efficacité, fonctionnant en harmonie parfaite avec les chefs du parti.

*Les résolutions sur les questions politiques.* — Toute organisation populaire de parti en Angleterre court deux risques, l'un personnel et l'autre politique. Il se peut qu'un homme l'utilise au service de vues égoïstes ; il se peut aussi qu'elle impose aux chefs une politique qu'ils ne comptaient pas suivre. Nous avons vu comment ce second péril en vérité menaça le ministère libéral sous forme du programme de Newcastle, et comment on le détourna en muselant le conseil de la fédération libérale nationale. La difficulté à l'union nationale fut résolue d'une manière toute différente. Jusqu'en 1885, la conférence ne vota point de résolution sur la politique générale, sauf pour exprimer sa confiance dans les chefs ou pour les féliciter de leurs exploits ; mais cette année-là, après l'effort que l'on avait fait donner pour l'union l'apparence d'une organisation populaire libre, des professions de foi sur les questions politiques courantes commencèrent. Les résolutions de cette espèce devinrent bientôt nombreuses et continrent des réclamations que les chefs conservateurs ne pouvaient pas admettre, comme le suffrage des femmes et un tarif équitable (*fair trade*), c'est-à-dire, la protection sous une forme modifiée (1).

*Ces résolutions sont libres.* — Mais, sauf les cas où l'on persuada un délégué de retirer sa motion ou lorsqu'on l'écarta par la question préalable, pour le motif qu'un vote sur le sujet aurait été impolitique, les dirigeants n'ont jamais essayé d'entraver la libre expression des opinions. A la vérité, les chefs conservateurs laissèrent presqu'aussitôt entendre clairement qu'ils ne pre-

(1) Ces deux résolutions furent votées en 1887 et encore de temps en temps dans la suite.

naient pas fort au sérieux les décisions de la conférence. Celle-ci adopta en 1887 des résolutions en faveur d'un tarif équitable, du suffrage des femmes, et de réformes dans la tenure et la vente des bénéfices ecclésiastiques.

Dans un discours qui suivit immédiatement, lord Salisbury, premier ministre à cette époque, admit bien que « de plus en plus, aujourd'hui, la direction politique était une question d'effort local » ; il parla de la crise agricole et du prochain budget ; mais il ne fit aucune allusion ni au tarif équitable ni au suffrage des femmes ni aux bénéfices ecclésiastiques (1). Il est certain qu'au début, l'on redouta l'effet que les résolutions pourraient produire sur le public ; en plusieurs circonstances, le président fit remarquer que parmi les délégués se trouvaient des personnes ayant des attaches avec la presse, et il les avertit de ne point publier ces délibérations (2). A un moment, il fut même proposé, de source non officielle, d'interdire complétement de voter des résolutions. En 1889, un délégué déposa une motion en vertu de laquelle, tout en admettant la discussion de questions politiques, l'assemblée ne procèderait plus à aucun vote sur ces points. On rappela que la résolution de 1887 en faveur d'un tarif équitable avait soulevé des critiques, et plusieurs orateurs exprimèrent le désir d'empêcher cet incident de se renouveler. La question fut renvoyée au conseil. L'année suivante, il déclara dans son rapport qu'il avait examiné cette motion ainsi qu'une autre aux termes de laquelle aucune résolution ne serait inscrite à l'ordre du jour sans le consentement du conseil ; mais qu'il avait décidé de ne proposer aucune modification du règlement, sauf d'augmenter le nombre de jours dont le dépôt d'une motion devait précéder la réunion de la conférence. Le conseil alla même plus loin, car il recommanda d'admettre les reporters de journaux aux séances ; ce que l'on fit immédiatement.

(1) *Times*, 24 novembre, 1887.
(2) P. ex. Rapport de la conférence d'octobre 1885.

*Mais elles n'ont pas de conséquence.* — Les délibérations de la conférence de l'union nationale sont donc entièrement libres. Chaque délégué ou tout autre membre a le droit, moyennant le préavis requis, de préparer une résolution sur un sujet quelconque, et l'on peut y proposer des amendements séance tenante. Il en est résulté un grand nombre de déclarations d'opinion sur des questions publiques, pas toujours consistantes ni incontestées. Une résolution en faveur du suffrage des femmes fut adoptée en 1887, 1891 et 1894, puis rejetée en 1897 à une majorité imposante. L'action de la conférence n'est pas entravée ; l'on se borne à n'en pas tenir compte. Quelque grand seigneur la préside, et l'un des chefs du parti parle d'ordinaire dans une réunion publique, le soir ; mais les hommes d'Etat de premier plan ne participent point au reste des délibérations, qui demeurent ainsi sans portée politique.

*La question économique.* — L'histoire du mouvement pour le tarif équitable ou de préférence nous fournit une preuve de la faible importance que l'on attache à ces votes. Des résolutions en faveur d'une politique semblable furent votées à maintes reprises, mais elles n'amenèrent pas même la question dans le domaine des discussions politiques actives, jusqu'à ce que M. Chamberlain fit sur ce sujet son grand discours à ses électeurs de Birmingham, au printemps de l'année 1903. La réunion de la conférence à Sheffield, au mois d'octobre, excita alors un réel intérêt ; et pourtant, les délibérations de cette assemblée montrent comment l'union nationale recula devant une déclaration décisive à un moment critique. La situation était extraordinaire. M. Chamberlain avait pris position pour un tarif de préférence en faveur des colonies, y compris un droit d'entrée sur les céréales, et il venait de se retirer du cabinet afin de pouvoir plus librement défendre ses idées devant le pays ; tandis que les autres ministres avaient donné leur démission parce qu'ils ne voulaient pas abandonner le principe du libre-échange. M. Balfour n'avait pas encore

exprimé d'avis catégorique, et l'on s'attendait à ce qu'il fît une déclaration dans la réunion publique qui devait terminer le premier jour de la session de l'union. Cela étant, on mit à l'ordre du jour une résolution déclarant qu'il était nécessaire de reviser le système fiscal, remerciant le premier ministre d'avoir institué une enquête à ce sujet, et saluant l'avènement de tarifs de réciprocité (*retaliatory*) qu'il avait annoncé. Là-dessus, M. Chaplin proposa une addition expressément en faveur des idées de M. Chamberlain, tandis que sir John Gorst se tenait prêt à en proposer une autre contre l'établissement de tout droit protecteur sur les denrées alimentaires. Le problème économique fut chaudement débattu pendant l'après-midi, et, à en juger par les interruptions qui hachèrent les discours des orateurs libre-échangistes, une grande majorité de l'assistance devait partager les idées de M. Chamberlain ; mais, afin de ne pas émettre un vote avant d'avoir entendu le premier ministre, on ajourna le débat jusqu'au lendemain.

A la séance du soir, M. Balfour se déclara en faveur de tarifs de réciprocité, comme instruments de marchandage économique avec les autres nations, mais il ajouta qu'un droit sur les denrées alimentaires ne rentrait pas dans les limites de la politique pratique. Lorsque le débat reprit, le lendemain matin, M. Chaplin retira sa motion, parce qu'on aurait pu y voir une résolution hostile au premier ministre ; et sir John Gorst déclara que les paroles de M. Balfour lui paraissaient tellement satisfaisantes qu'il renonçait à déposer une motion. Et ainsi les conflits d'opinion qui bouillonnaient dans la conférence furent aplanis à la surface, et la résolution originale fut adoptée à l'unanimité, sauf qu'une couple de libre-échangistes irréductibles s'abstinrent de voter. Si jamais une organisation politique anglaise eut une occasion de déterminer la politique de son parti, ce fut en cette circonstance, et il n'est pas douteux qu'il y avait une majorité décisive du côté de M. Chaplin. Pourtant, cette conférence qui avait si souvent voté en faveur d'un tarif

équitable, du temps où les ministres n'en voulaient pas, craignit de dire sa pensée au moment où les ministres demeuraient indécis. On pourrait difficilement trouver une preuve plus forte de l'impuissance de l'union nationale à diriger la politique de son parti.

*L'organisation succombe après 1903.* — Bien que le caractère populaire de l'union nationale fut illusoire, tant au point de vue du mécanisme admistratif que de l'expression d'une opinion politique, le système fonctionna dans de bonnes conditions aussi longtemps que les conservateurs connurent la prospérité et que le capitaine Middleton demeura à la tête. Mais celui-ci avait si complètement concentré la direction tout entière entre ses mains, que le mécanisme ne put plus fonctionner sans heurts après que le capitaine eut pris sa retraite en 1903. Son successeur, au lieu de consulter les dirigeants de l'union, agit comme si l'office central eût été tout-puissant, et ainsi il perdit contact avec l'union et les associations locales. Outre cela, les sous-agents de plusieurs divisions furent mal choisis et amenèrent des frottements plutôt que de l'harmonie dans le parti. Les plaintes devinrent vives et trouvèrent leur expression à la conférence de Newcastle, en novembre 1905, où l'on adopta une résolution disant « que, de l'avis de cette conférence, l'administration de l'association conservatrice centrale à Londres est défectueuse et a besoin de retouches ; et que dans ce but, il conviendrait de charger un comité, élu dans des conditions populaires, de s'entendre avec les *whips* conservateurs. » Là-dessus, l'agent principal donna sa démission ; et la résolution de la conférence, qui fut suivie d'une défaite désastreuse aux élections générales du mois de janvier d'après, amena une autre réorganisation du parti en 1906.

Quand un ministère qui a occupé le pouvoir est battu aux élections, l'on dit toujours que la faute en est pour beaucoup à l'organisation du parti et l'on réclame à grands cris la réforme de cette dernière sur des bases plus démocratiques. Le mouvement, cette fois-ci, est assez

intéressant pour qu'on en fasse brièvement l'analyse ; car il nous apporte l'exemple le plus récent des réclamations qui surgissent constamment, en Angleterre, en faveur d'une direction populaire dans le parti, et des obstacles qui s'y opposent. De même que dans les cas précédents, le mécanisme du parti n'était pas autant responsable que certaines gens le prétendaient. Néanmoins, il avait besoin de réparations. Sans parler de la discolation dans le quartier-général, les associations locales avaient souffert de négligence en maints endroits ; de nombreux députés du parti *tory*, qui en étaient arrivés à croire que le pays était normalement conservateur et que leurs propres sièges étaient sûrs, n'avaient presque rien fait pour entretenir l'activité des organisations locales ; et, depuis un certains temps, les associations n'osaient plus se réunir, sachant que toute discussion mettrait au jour de profondes divergences d'opinion sur la politique économique.

*Les réformes de 1906.* — Aussitôt passée l'élection de janvier 1906, les *whips* et le bureau de l'union nationale entreprirent de réparer le mécanisme du parti. Ils créèrent d'abord un comité consultatif de sept personnes, privé de toute fonction exécutive, mais chargé de conseiller le *whip* et de tenir ainsi les chefs en contact avec les courants d'opinion dans le parti. Ce comité se composait du premier *whip*, de trois personnes choisies par lui et de trois autres choisies par l'union nationale (1). En second lieu, ils transférèrent une série d'attributions de l'office central à l'union et donnèrent à celle-ci un personnel de commis pour les accomplir et un subside sur les fonds du parti pour couvrir les dépenses. Les plus importantes des fonctions ainsi transférées étaient la surveillance exclusive des organisations locales, l'envoi d'orateurs dans tout le pays et la publication de la litté-

(1) D'après le plan original, celles-ci devaient être choisies par le conseil ; mais on convint, à la conférence spéciale de juillet, de les faire élire par la conférence annuelle.

rature de parti ; ces deux dernières n'ayant jusqu'ici appartenu à l'union que dans une très faible mesure. Enfin ils dressèrent le plan des réformes dans l'organisation de l'union nationale elle-même, qui furent discutées et adoptées par une conférence spéciale à Londres.

*La conférence de juillet.* — Cette conférence se réunit le 27 juillet. Après l'adoption d'un vote unanime en faveur de la politique économique des chefs du parti, surgit une attaque contre l'office central sous la forme d'une motion réclamant qu'il soit soumis plus effectivement à un contrôle populaire. Les défenseurs de la motion firent remarquer que les représentants de l'union nationale se trouvaient en minorité dans le nouveau comité consultatif ; que ce comité avait simplement le droit d'émettre un avis ; et que même cette fonction ne s'étendait ni aux finances du parti, ni à la recommandation des candidats parlementaires, ni à aucune espèce de « patronage ». Ils renouvelèrent au parti le reproche, bien connu déjà avant l'époque de lord Randolph Churchill, d'être une démocratie gouvernée par des procédés aristocratiques ; d'après eux, les chefs auraient dû se confier davantage au parti et le tenir moins en suspicion ; quant à l'office central, il ne jouissait pas de la confiance du parti. Bref, c'était l'ancienne réclamation en faveur d'une direction plus populaire du mécanisme du parti. Sir Alexander Acland Hood, le premier *whip*, répondit franchement que les finances du parti étaient une affaire délicate et confidentielle qui devait rester aux mains d'un seul ; et, à propos du nouveau comité consultatif de sept membres, il déclara qu'il serait désastreux de faire diriger le parti par un comité. Le parti pouvait supporter beaucoup de choses, mais, à son avis, il ne pourrait pas supporter un *caucus*. En politique, dit-il, l'initiative doit appartenir aux chefs ; aucun chef, aucun *whip* ne pourrait admettre qu'il en fût autrement. Le plaidoyer en faveur d'une direction plus populaire avait été salué d'applaudissements, mais il fut évident que les sympathies de l'auditoire se portaient plutôt du côté du premier *whip*

et finalement la motion fut retirée ; seulement ses auteurs laissèrent entendre qu'ils la reproduiraient dans un avenir peu éloigné.

*Le nouveau règlement de 1906.* — La conférence spéciale procéda ensuite à la discussion et à l'adoption du nouveau règlement ; la modification la plus importante fut l'agrandissement du conseil central, qui comprendrait désormais des représentants directs des comtés et des bourgs, en proportion d'un délégué par cinquante mille électeurs pour les seconds. On comptait que cette réforme rendrait le conseil plus représentatif, en l'affranchissant à la fois de la domination d'une petite côterie et de la propension que la conférence annuelle avait à élire des personnes dont les noms étaient connus dans la partie du pays où elle se trouvait réunie (1). Le seul autre changement de quelque importance se rapportait aux divisions provinciales. On leur donna plus d'élasticité, en prescrivant que tout comté ou groupe de comtés pouvait être érigé en division distincte. L'on revisa également leur organisation intérieure ; et l'on supprima la combinaison qui consistait à leur donner comme secrétaires à titre gratuit des sous-agents de l'office central, en partie parce que cet arrangement n'avait pas fonctionné sans

(1) En vertu du nouveau règlement, le conseil central, — appelé autrefois simplement le conseil, — comprend le président et les *trustees* de l'union nationale ; le premier *whip* et l'agent principal du parti ; pour chaque comté, un représentant par cinquante mille électeurs ou par fraction de ce nombre, choisi lors de la réunion de la division provinciale, par les délégués que le comté envoie ; un représentant par vingt-cinq mille électeurs, sans tenir compte des fractions, choisi par le conseil central du bourg, pour chaque bourg parlementaire comptant au moins ce nombre d'électeurs ; vingt et un membres élus annuellement par la conférence ; le président, le secrétaire honoraire et deux représentants de la Société nationale des agents conservateurs ; un représentant de chacune des huit associations locales d'agents conservateurs ; et deux représentants de l'Association des clubs conservateurs, de la Ligue conservatrice nationale et de l'*United Club*. Le conseil ainsi agrandi comprend près de deux cents membres.

difficultés, et en partie parce que beaucoup de membres de l'union estimaient qu'il mettait des lisières à leur activité (1). La discussion à propos des conseils divisionnaires amena une question intéressante. En vertu des statuts de l'union nationale, les membres d'honneur étaient déjà admis à la conférence, mais sans droit de vote (2) ; le nouveau règlement leur donna tous les droits des membres dans les conseils des divisions provinciales. A ceux qui s'opposèrent avec énergie à cet article, sous prétexte qu'il était anti-démocratique, un délégué répondit que si l'argent était la source de tout mal, il était aussi la source de tout pouvoir, et que si l'on voulait s'en procurer, il était indispensable de faire quelque chose pour ceux qui le donnaient. Cet article fut l'objet du seul vote de la conférence assez indécis pour qu'il fallût un scrutin, et la mesure nouvelle fut adoptée par 148 voix 103. Pour le surplus, les règles existantes, bien que modifiées considérablement dans le détail, ne subirent point de changements dans leurs dispositions essentielles (3).

*Son effet probable.* — Ce règlement nouveau a augmenté les fonctions de l'union nationale ; l'agrandissement du conseil modifiera sans doute sa méthode de travail et peut-être en fera-t-elle un organe plus utile pour l'interprétation des sentiments du parti. Mais il est tout-à-fait improbable que cela amène un changement

(1) Les avis sur ce point n'étaient rien moins qu'unanimes. Une ou deux divisions désirèrent garder l'ancien système, par raison d'économie, et le premier *whip* consentit à le leur permettre pour quelque temps.

(2) Règle V.

(3) En vertu des nouveaux statuts, la conférence comprend le bureau de l'union et les membres du conseil central ; les membres d'honneur de l'union, qui toutefois ne votent pas ; les membres conservateurs des deux Chambres du Parlement ; le bureau de chaque division provinciale ; le président, l'agent rétribué et trois représentants de l'association centrale de chaque circonscription ; un représentant de chaque association ou club souscrivant ; vingt représentants de l'Ecosse et autant de l'Irlande.

substantiel dans les rapport de l'organisation avec les chef parlementaires. Ceux-ci ont encore plusieurs moyens de gouverner l'union et d'empêcher qu'elle ne leur échappe. L'un de ces moyens se trouve dans le trésor de guerre ou fonds de campagne du parti, dont lord Randolph Churchill essaya vainement d'acquérir la disposition dans une mesure considérable. Ce fonds est dépensé par l'office central qui tient ainsi maintes circonscriptions plus ou moins en état de dépendance. Puis il y a la recommandation des candidats parlementaires aux localités qui en sont dépourvues,et celle-ci,même dans la récente réorganisation,est demeurée sous la direction exclusive de l'office central, au lieu de passer aux mains de l'union nationale; or, c'est en soi une source d'influence considérable. Une autre garantie contre la capture de l'union fut l'usage, établi en 1889, de changer le président du conseil chaque année, de manière que personne ne puisse y prendre une influence suffisante pour devenir dangereuse. De plus, la fidélité des membres du conseil a souvent trouvé sa récompense dans un siège au Parlement ou un titre de baronet. Jusqu'ici, ces garanties ont eu toute leur efficacité. Depuis 1884, plus personne n'a tenté de s'emparer de l'union dans un but d'ambition personnelle. Certes, la capture de l'organisation a été rendue plus difficile qu'autrefois, mais on s'aventurerait en prétendant qu'elle soit tout à fait impossible. Et il ne serait pas sûr de dire que l'union n'embarrassera jamais les chefs en prenant une attitude politique déterminée ou en réclamant d'eux qu'ils l'adoptent ; toutefois, ceci n'est encore jamais arrivé, et il ne semble pas qu'il y ait plus de raisons de le redouter dans l'avenir que par le passé.

*Le caucus est en grande partie un trompe-l'œil.* — Les unions nationales, tant en Angleterre qu'en Ecosse (1), ont des fonctions très importantes, qu'elles

(1) *L'union nationale écossaise.* — L'union que nous avons décrite jusqu'ici ne concerne que l'Angleterre et le Pays de Galles,

accomplissent d'une manière très efficace ; mais elles sont en réalité des organisations électorales. Leur besogne consiste à promouvoir l'organisation locale, exciter l'intérêt, propager les doctrines conservatrices ; et cela, elles le font extrêmement bien au moyen de leurs départements pour la publication de la littérature de parti, et en fournissant des conférenciers. L'union anglaise a également établi à Londres une bibliothèque politique qui recueille une masse de documents, y compris les discours et des notes sur la carrière de tous les hommes marquants de la vie publique. Mais pour ce qui est de donner au parti une direction populaire, de formuler son opinion, de rechercher et de satisfaire les vœux de la masse du parti, ces organismes ne sont que des faux-semblants. L'une comme l'autre, la fédération libérale nationale et l'union nationale des associations conserva-

bien que les organisations d'Ecosse et d'Irlande aient le droit d'envoyer chacune vingt délégués à la conférence. Il existe, au nord de la Tweed, une union nationale des associations conservatrices propre à l'Ecosse. Elle est copiée sur l'organisation anglaise, mais elle en est entièrement indépendante, sauf pour ses vingt délégués. Elle tient une conférence qui adopte des résolutions aussi vaines que celles que l'on vote en Angleterre. Elle possède six divisions territoriales ; mais comme l'Ecosse est presqu'entièrement libérale, plusieurs de ces divisons sont peu vigoureuses et ne peuvent pas recueillir assez d'argent pour subvenir aux frais d'un conseil. Elles sont toutes étroitement soumises au conseil central de l'union écossaise, à l'approbation duquel elles déposent leurs rapports. En vérité, elles existent surtout pour l'ornement.

L'union nationale d'Ecosse est indépendante de l'union anglaise, mais elle n'est pas du tout soustraite à l'influence du bureau du *whip*. L'agent du parti en Ecosse, qui a le droit d'assister, mais non de voter, à toutes les réunions du conseil central et des conseils divisionnaires et de leurs comités, est nommé par l'agent principal à Londres, et, de même que les secrétaires des divisions en Angleterre, il lui est pratiquement subordonné. C'est ainsi que le *whip* et l'agent principal, en agissant par l'intermédiaire de l'agent pour l'Ecosse et des agents locaux, et grâce aux subsides en temps d'élection, exercent un pouvoir réel sur toute l'organisation du parti dans toute l'étendue du royaume.

trices ont été une source d'inquiétudes pour les chefs de parti ; mais, pour le présent, du moins, on les a rendues inoffensives. Si l'on ne s'y est pas pris de la même manière dans les deux cas, les résultats cependant ne furent pas bien différents. L'une et l'autre sont des trompe-l'œil, mais avec cette différence que l'organisation des conservateurs est un trompe-l'œil transparent, et celle des libéraux un trompe-l'œil opaque.

# TABLE DES MATIERES

—



## PREMIÈRE PARTIE

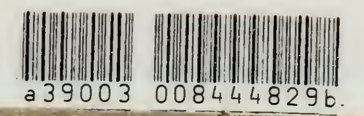
### Le Gouvernement central.

## DEUXIÈME PARTIE

### Le Système de Parti.



Saint-Amand (Cher). — Imprimerie Bussière.


a39003 008444829b

